

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO TECNOLÓGICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

***PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NO PROCESSO DE
DESENVOLVIMENTO LOCAL***
Estudo do caso do município de Rancho Queimado

Fabio Augusto Doniak

Florianópolis

Agosto de 2002

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO TECNOLÓGICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

***PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NO PROCESSO DE
DESENVOLVIMENTO LOCAL: Estudo do caso do município
de Rancho Queimado***

ALUNO: FABIO AUGUSTO DONIAK

ORIENTADORA: PROF^a. DRA. SANDRA SULAMITA NAHAS BAASCH

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do título
de Mestre em Engenharia de
Produção.

FLORIANÓPOLIS
ESTADO DE SANTA CATARINA
BRASIL

Agosto de 2002.

*PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NO PROCESSO DE
DESENVOLVIMENTO LOCAL: Estudo do caso do município de
Rancho Queimado*

Por:

Fabio Augusto Doniak

***Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do título de
MESTRE EM ENGENHARIA, Especialidade ENGENHARIA DE
PRODUÇÃO, área de concentração GESTÃO AMBIENTAL, e aprovada
em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de
Produção.***

Professor Edson Pacheco Paladini, Dr. (Coordenador do Curso)

COMISSÃO EXAMINADORA:

Professora Sandra Sulamita Nahas Baasch, Dra. (Orientadora)

Econ. Vitorio Manoel Varaschin, MSc (Co-orientador)

Professor Alexandre de Ávila Lerípio, Dr.

Professor Luiz Gonzaga de Souza Fonseca, Dr.

Florianópolis, 21 de agosto de 2002

DEDICATÓRIA

Existem pessoas que surpreendem pela garra que possuem para superarem os difíceis problemas que a vida coloca em seus caminhos. Dedico este trabalho à vitória do amigo José Carlos da Silva. Que a sua vontade de viver e sonhar sirva de exemplo para todos nós.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é o resultado do esforço coletivo de todos aqueles que de alguma forma ajudaram a construí-lo. Gostaria de começar agradecendo meus pais e meus irmãos, que me apoiaram muito nestes primeiros dois anos de formado.

Desde 1999, quando ingressei como estagiário no Instituto Cepa/SC (Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina), o economista Vítório Manoel Varaschin tem sido um amigo que colaborou diariamente na minha formação. Agradeço muito a ele pelo incentivo, pela orientação, paciência e disponibilidade concedidas desde a época da minha graduação.

Também faço um agradecimento especial a minha namorada, Luciana Bonnassis Burg, que vem acompanhando e incentivando todo meu processo de formação desde que ingressei na Universidade.

Agradeço ao Instituto Cepa/SC pelo apoio prestado desde 1999, à FEAN (Faculdade Energia de Administração e Negócios) por acreditar no meu desempenho e à Prefeitura Municipal de Rancho Queimado por apoiar a realização de toda a pesquisa

Agradeço à Professora Sandra Sulamita Nahas Baasch pela orientação e por acreditar no meu potencial profissional.

Durante todo esse processo de construção, houve muitas outras pessoas que contribuíram com o trabalho, dentre elas José Carlos da Silva, Silvia Zarbato Speck, Luiz Toresan, Francisco Carlos Heiden, Gilberto de Oliveira, Aldo César Machado Cruz, Geraldo Buogo, Amélia Silva de Oliveira, Édina Nami Regis, Ilmar Borchardt, Márcia Freitas da Cunha Varaschin, Rubens Altmann, Samara Freitas da Silva, Leocádio Grillo Cúneo, Prof. Leonardo Ensslin, Walter Casagrande, Djalma Rogério Guimarães, Alexandre Inkotte, Vilma Maria Rosa, Prefeito Mério César Goedert, Saul Rogério Waltrich Filho, Joares Segalin e muitos outros.

Termino agradecendo aos professores Alexandre de Ávila Lerípio e Luiz Gonzaga de Souza Fonceca, que aceitaram participar da banca examinadora e realizaram críticas construtivas.

Participação comunitária no processo de desenvolvimento local: Um estudo do caso do município de Rancho Queimado.

Resumo:

O mundo vem discutindo propostas para assegurar o desenvolvimento econômico, ambiental, social e cultural de forma sustentável. É consenso que para isso a comunidade interessada deve participar da promoção de ações locais, daí a importância de seu envolvimento no processo de desenvolvimento. Como é necessário potencializar ao máximo este envolvimento, realizamos uma pesquisa qualitativa no município catarinense de Rancho Queimado sobre os fatores que podem dificultar a participação comunitária nesse processo.

Community integration for the process of local development: A specific case of the Rancho Queimado town

Abstract:

There is a lot of discussion about new development proposes around the world. These proposes are for guarantee an economic, enviromental, social and cultural development in a sustained way. To do it, it must exist the meaning of community participation and promotion of local actions. These things show the importance of involving the community in its own development as it is necessary to get a higher involvement, we did a qualitative survey in the Rancho Queimado town. This survey is about the factors that may make difficult from the community participation in local development process.

LISTA DE SIGLAS

Siglas	Significado
Ceasa	Centrais de Abastecimento de Estado de Santa Catarina
CETEC	Centro Tecnológico de Minas Gerais
CMDR	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
Epagri	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
Fean	Faculdade Energia de Administração e Negócios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Instituto Cepa/SC	Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OCDE	Organization for Economic Co-operation and Development
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PEP	Planejamento Estratégico Participativo
PPA	Plano Plurianual
Pronaf	Programa de Apoio a Agricultura Familiar

SUMÁRIO:

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	15
1.2 OBJETIVOS	25
1.2.1 Objetivo principal:.....	25
1.2.2 Objetivos específicos:.....	26
1.3 ALCANCES E LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	26
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	27
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	29
2.1 DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	29
2.2 DESENVOLVIMENTO RURAL E URBANO.....	38
2.3 CARACTERÍSTICA DA PARTICIPAÇÃO.....	45
2.4 IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO.....	51
2.5 OS ATORES DO PROCESSO PARTICIPATIVO.....	55
2.6 O QUE LEVA À SOCIEDADE PARTICIPAR DO DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	58
2.7 O MUNICÍPIO COMO INSTÂNCIA PARA A PARTICIPAÇÃO.....	63

3 ASPETOS METODOLÓGICOS.....	68
3.1 A ABORDAGEM QUALITATIVA.....	68
3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	71
3.3 VANTAGENS E LIMITAÇÕES DA PESQUISA DE CAMPO.....	74
3.4 PROCEDIMENTO PARA ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	76
4 RESULTADOS.....	78
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE RANCHO QUEIMADO.....	78
4.1.1 Histórico da Cidade.....	78
4.1.2 Aspectos Geo-biofísicos.....	81
4.1.3 Dados Socioeconômicos.....	82
4.2 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....	85
4.2.1 Sistema de Governança.....	92
4.2.1.1 Individualismo	92
4.2.1.2 Autoritarismo.....	95
4.2.1.3 Manutenção do poder.....	97
4.2.1.4 Sistema eleitoral vigente.....	100
4.2.1.5 Política partidária	101
4.2.1.6 Oportunismo dos políticos.....	103
4.2.1.7 Utilização indevida dos Conselhos Municipais	106
4.2.1.8 Interferência das políticas externas	107

4.2.1.9 Comunidade que se aproveita de uma situação.....	109
4.2.2 Problema de Organização da Comunidade.....	110
4.2.2.1 Descaso para com a opinião da comunidade.....	111
4.2.2.2 Despreparo da comunidade.....	113
4.2.2.3 Busca por culpados quando ocorrem erros.....	115
4.2.2.4 Experiências mal-sucedidas.....	116
4.2.2.5 Descrédito.....	118
4.2.2.6 Ineficiência no processo de participação.....	120
4.2.2.7 Conselhos municipais desorganizados.....	123
4.2.2.8 Inexistência de hierarquia nos processos participativos.....	124
4.2.2.9 Os processos participativos absorvem muito tempo da população.....	125
4.2.3 Vantagens da Participação.....	126
4.2.3.1 Desconhecimento das vantagens de participar.....	126
4.2.3.2 Visão de curto prazo.....	127
4.2.3.3 Pouco incentivo à participação.....	128
4.2.3.4 Grande número de conselhos municipais.....	129
4.2.3.5 Conselhos inoperantes.....	131
4.2.3.6 Falta de visão compartilhada.....	132
4.2.4 Conhecimento da Realidade.....	135
4.2.4.1 Planejamento.....	135
4.3 ANÁLISE DA PESQUISA.....	138
4.4 PROPOSIÇÕES.....	143

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	145
5.1 CONCLUSÕES.....	145
5.2 RECOMENDAÇÕES PARA PESQUISAS FUTURAS.....	148
 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	 149
 7 APÊNDICE A	 159

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Efeitos da capacidade de ação das prefeituras.....	25
Figura 2 – Diferenças entre as variáveis do grupo formal e as do grupo informal.....	57
Figura 3 - Mapa do município de Rancho Queimado.....	84
Figura 4 - Quadro com os fatores que dificultam a participação da comunidade.....	86
Figura 5 – Modelo representativo da estrutura da arborescência dos fatores.....	88
Figura 6 – Conseqüências e sintomas do trabalho sobre o fator participação da comunidade.....	90
Figura 7 - Quadro dos grupos de fatores que trazem como conseqüência a baixa participação da comunidade no desenvolvimento local.....	91
Figura 8 – Causas do problema do sistema de governança.....	92
Figura 9 – Causas do problema de organização para participação.....	110
Figura 10 - Causas do problema das vantagens da participação.....	126
Figura 11 – Causas do problema conhecimento da realidade.....	135

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, devido à quantidade de problemas e anseios da sociedade, tornou-se inviável que o poder público se responsabilize por tudo. Assim, uma das alternativas é o envolvimento da sociedade no processo de desenvolvimento local e regional, razão pela qual é necessário desenvolver mecanismos de participação comunitária.

Absorvendo esta percepção e atentos às dinâmicas políticas no Brasil e no mundo, muitos prefeitos estão procurando envolver a comunidade nas decisões sobre as políticas de desenvolvimento local. Este fato ocorre porque grande parte das municipalidades não tem capacidade de ação para promover seu próprio desenvolvimento. A participação da comunidade pode ser uma das formas de melhorar esta capacidade.

O município catarinense de Rancho Queimado foi uma das prefeituras catarinenses que incorporaram a percepção da participação comunitária no processo de desenvolvimento municipal. O último prefeito, principalmente, está procurando aproximar a comunidade da prefeitura. Como este processo é novo e exige mudanças de postura, tanto dos políticos como da sociedade, é lento, gradativo, tem resistências, ocorrem erros de animação e alguma demora em se conseguir uma participação efetiva.

O presente estudo procura identificar os principais fatores que dificultam a participação comunitária no seu processo de desenvolvimento. Além disso, justamente por ser insuficiente mostrar a importância do envolvimento da sociedade e esperar que todos se envolvam, é preciso verificar os motivos pelos quais os diversos atores, mesmo cientes das vantagens e importância de sua participação, não se envolvem. Com esse objetivo, realizamos a presente pesquisa, de caráter qualitativo, no município de Rancho Queimado, a partir de 16 entrevistas com agricultores, técnicos, comerciantes e lideranças.

A pesquisa visava levantar os fatores que podem dificultar a participação comunitária; porém, mais que conferir se os eles ocorrem de fato nesta municipalidade, pretendia verificar se eles eram percebidos. Por esta característica, independente de localidade, este trabalho poderá ser aplicado qualquer outro local.

O município foi trabalhado no contexto de território. Conforme Santos & Silveira (2001), pode ser discutido como sinônimo de espaço geográfico, visto como unidade e diversidade e definido pela implantação de infra-estrutura e pelo dinamismo da economia e da sociedade.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Com a Constituição Federal de 1988, a unidade municipal de governo adquire novas responsabilidades e prerrogativas. Transfere-se para ela a prestação de serviços essenciais ao desenvolvimento. A Carta Magna consolida as tendências descentralizadoras já observadas desde a segunda metade da década de 80 (Projeto Aridas, 1994). A partir deste momento, consolidou-se o sistema de participação da comunidade no desenvolvimento local através dos conselhos, sejam eles municipais, estaduais ou nacional.

Em 1992 acontece no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Este evento reuniu os países integrantes da ONU (Organização das Nações Unidas), que elaboraram o documento denominado Agenda 21, um protocolo de intenções e ações, o qual começa da seguinte forma:

A humanidade encontra-se em um momento de definição. Defrontamos com a perpetuação das disparidades existentes entre nações e, no interior delas, o agravamento da pobreza, da fome, das doenças e do analfabetismo, e com a deterioração contínua dos ecossistemas de que depende nosso bem-estar. Não obstante, caso se integrem as preocupações relativas a meio ambiente e desenvolvimento e a elas se dedique mais atenção, será possível satisfazer as necessidades básicas, elevar o nível da vida de todos, obter ecossistemas mais bem protegidos e gerenciados e construir um futuro mais próspero e seguro. São metas que nação alguma pode atingir sozinha; juntos, porém podemos – em uma associação mundial em prol do desenvolvimento sustentável (Capítulo 1 – item 1.1).

A Agenda 21 não deixa dúvidas quanto à prerrogativa e à responsabilidade dos governos em deslanchar e facilitar a construção das agendas 21 nacionais e locais. A convocação para isso, entretanto, depende da mobilização de todos os

segmentos da sociedade, sendo a democracia participativa a via política para a mudança esperada (SARNEY FILHO, 2000). Ela deu uma grande importância às ações locais e apontou de forma veemente a necessidade do envolvimento da sociedade para a solução dos problemas sociais, econômicos e ambientais.

Dentro da necessidade de participação da sociedade e das novas atribuições dos municípios, os administradores públicos municipais ficam desorientados quanto à forma de conduzir o processo de participação. Na medida em que as políticas públicas exigem a criação de conselhos municipais para a disponibilização de recursos para realizar projetos, estão forçando a participação comunitária, embora sem a preocupação de preparar a sociedade e os agentes públicos para este novo sistema. Ainda surgiram diversos métodos de promoção do desenvolvimento local de forma participativa que não conseguem êxito e contemplam a participação apenas de forma consultiva.

Grande parte dos prefeitos não tem a sociedade como um parceiro ou aliado da administração pública. Conforme Gaspar *et. al.* (1997), o processo de participação deve buscar essa parceria. O parceiro deve ser, fazer e tomar parte do processo de desenvolvimento. A iniciativa da parceria obriga o indivíduo ou a organização a empenhar-se e a correr riscos, marcando uma diferença qualitativa na atitude de cada ator, que passa a ter um papel. Sua importância está em representar um setor e saber suas funções, sejam esses atores autarquias, representantes de classes, empresários e até mesmo simples cidadãos.

Pode-se observar que muitas parcerias foram realizadas apenas entre o setor público e o privado, ignorando o resto da sociedade. Para Pereira (2001), estas parcerias foram desenvolvidas e disseminadas essencialmente a partir dos anos 80, quando surgiam e se expandiam as práticas de economia neoliberais, o que traduz a cooperação estreita entre setores públicos e privados de sociedades, tendo por objetivos alcançar fins comuns.

Muitos administradores públicos não atentam para a possibilidade de criar uma visão compartilhada entre os parceiros do processo de desenvolvimento municipal. Conforme Capodagli & Jackson (2000), não basta encerrar um grupo de pessoas e esperar que elas funcionem como uma equipe. É preciso muito mais do que isso. A visão pessoal do projeto de cada membro deve estar ligada a um

objetivo final da equipe, de forma que uma visão comum impulse o comprometimento de todos.

Pereira (2001) observa que existe uma coincidência temporal entre a desregulamentação dos mercados financeiros mundiais, o decréscimo de valor de impostos pagos por grandes corporações empresariais, aumento do subemprego, crescimento das reivindicações dos cidadãos, progressiva tomada de consciência de grupos sociais não enquadrados partidariamente e, culminando, o aparecimento das parcerias público/privado para desempenhar funções e promover projetos declarados de interesse público.

Há entre os pesquisadores da área uma congruência na definição de desenvolvimento local. Por isso, pode-se assumir como representativa a definição de Magalhães & Bittencourt (1997), segundo a qual desenvolvimento local é um processo de mobilização das energias sociais, dos recursos e das potencialidades locais para a implementação de mudanças que elevam as oportunidades sociais e as condições de vida no plano local, tendo como base a participação da sociedade no processo.

Ao longo do presente trabalho adotou-se esta definição como base para o entendimento do processo de desenvolvimento municipal e/ou comunitário, que deve ser obrigatoriamente sustentável. Por este motivo também não fazemos a diferenciação neste conceito.

Para Llorens (2001), quando se trata das estratégias de desenvolvimento econômico local, a tendência é pensar nos processos vinculados à industrialização, à terceirização e à urbanização, os quais são associados à "modernização". Desse modo, a estratégia de desenvolvimento "de cima para baixo", de caráter concentrador, baseada na grande empresa, passa a ser considerada uma alternativa fundamental para a conquista desse desenvolvimento. A firmeza das convicções ideológicas, estimulada pela repetição acrítica das mesmas idéias pelas instituições de ensino da economia, reforça a percepção incompleta do desenvolvimento.

No entanto, existem outras estratégias que viabilizam ações "de baixo para cima" que possuem caráter mais difuso e não sustentadas por fatores apenas econômicos, mas também sociais, culturais e territoriais. Geralmente, esse tipo de desenvolvimento econômico, de caráter local ou regional, baseado na utilização de recursos endógenos e quase sempre conduzido por pequenas empresas, tem

surgido com pouco (ou nenhum) apoio político ou administrativo por parte das esferas centrais da administração pública. O surgimento dessas iniciativas de desenvolvimento local vem dependendo, essencialmente, dos agentes territoriais, mediante a articulação de esforços diversos (LLORENS, 2001).

O geógrafo Milton Santos trabalhava este assunto em seu último livro antes de seu falecimento. Para Santos & Silveira (2001), as mudanças de localização de atividades industriais são, às vezes, precedidas de uma acirrada competição entre estados e municípios pela instalação de novas fábricas e, mesmo, pela transferência das já existentes. A indústria automobilística é emblemática desta situação.

No período da globalização, a velocidade com que os pedaços do território são valorizados e desvalorizados, determinando mudanças de usos, pode ser ilustrada pela política das montadoras automotivas no Brasil: elas se instalam em um território conforme as vantagens que este oferece, e migram a partir do momento que não as recebem mais, indo para outro território que lhes ofereça maiores benefícios (SANTOS & SILVEIRA 2001). Este contexto permite verificar a importância de procurar realizar o desenvolvimento baseado nos recursos locais, sem depender, quase que totalmente, de recursos externos ao local. Referindo-se a este setor, escrevem Santos & Silveira (2001) :

...para produzir moderadamente, essas indústrias convocam outros atores a participar de suas decisões hegemônicas, levados, desse modo, a agir segundo uma lógica subordinada à da firma global. No plano da produção, conflitos se eliminam e a modernidade se instala... à custa das empresas tributárias. Mas o conflito não pode ser suprimido da história do território. Nos lugares escolhidos, o resto dos objetos, o resto das ações, e, enfim, o resto do espaço, tudo isso é, assim, chamado a colaborar na instalação da montadora; e tudo é permeado por um discurso eficaz sobre o desenvolvimento, a criação de empregos diretos e indiretos, as indústrias de autopeças, a exportação. Nada se fala sobre a robotização do setor, a drenagem dos cofres públicos para subsídio das atividades, a monofuncionalidade dos portos e de outras infra-estruturas, os royalties e o aumento da dívida externa, a importação de peças e de veículos. E o território passa a ser organizado e usado com a lógica exclusiva dessa produção, ou melhor, dessa possibilidade de produção, pois em muitos casos não há ainda a implantação das indústrias. Desse modo, e em função da política territorial de uma empresa e da sua promessa de objetos modernos que chegarão, os lugares entram em guerra. Um combate por oferecer os melhores dados técnicos e políticos às firmas... (p. 112-113)

Ao se buscar a participação comunitária no processo de desenvolvimento local, é necessário que os prefeitos mudem a visão de que eles decidem tudo, e passem a considerar que eles também são atores neste processo e compartilharão a tomada de decisão com outros indivíduos e organizações. Segundo Roy (1996), cada ator possui um grupo de valores que darão sustentação a seu julgamento, no que se refere à intensidade e à solução de uma problemática; para tanto, eles levam em consideração seus objetivos, interesses e aspirações. Entretanto, a participação é uma forma que a sociedade e o poder público têm de partilhar as obrigações e os direitos.

Nos centros urbanos a cidadania é mutilada não simplesmente pelo fato de haver leis injustas. Ela também resulta da estrutura do espaço, que nas cidades separa os indivíduos e faz dos pobres ainda mais pobres nos bairros onde vivem, com serviços públicos mais raros e preços de bens e serviços mais altos. Mas o cidadão mutilado se deixa envolver pela lógica de inferioridade, admitindo como natural que os bairros pobres sejam carentes e tenham menos benefícios que os outros. Dessa maneira, não é a cidade capitalista que é injusta para com o pobre, mas sua própria pobreza, carência que pode ser suprida, segundo a ideologia dominante, por meio do trabalho. A expansão da classe média reforça essa crença induzida e abre a necessidade do fornecimento de mais trabalho, passando a idéia de um futuro mais promissor (SANTOS, 1990).

O consumo também acende esperanças e convoca energias. A busca de novos objetos instrumentaliza a vida individual e reduz a vontade de ação. E o crédito acelera esse processo, antecipando a possibilidade de ascender aos bens ansiosamente desejados. Como a sociedade de consumo está sempre inventando novas ofertas, ela também gera novas demandas e o indivíduo se encontra enredado neste círculo infernal. Em vez do consumidor imperfeito das sociedades capitalistas ocidentais, aquele que se defende das manchas invisíveis do consumo, cria-se nos países do Terceiro Mundo o consumidor mais-que-perfeito, incapaz de defesa, prisioneiro fácil da convocatória alucinante da publicidade. É assim que o consumidor toma o lugar do cidadão e as demandas de status enfraquecem as demandas de direitos. O indivíduo tende a tornar-se não apenas conformado, mas também conformista (SANTOS, 1990 p. 189).

Dentro da realidade da maioria dos municípios brasileiros, as políticas públicas ainda separam o espaço rural do urbano; elas não são desenvolvidas de maneira integrada e complementar. Mesmo nos municípios que procuram adotar um

processo realmente participativo verifica-se que os conselhos municipais são formados de maneira muito setorial. Por exemplo, dentro dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, existem poucos representantes de áreas que não sejam agrárias. Pode-se verificar este prisma na afirmação do professor Veiga (2001 – pp. 26):

É muito raro que se faça a devida distinção entre a natureza espacial do Brasil rural e o caráter setorial da agropecuária. E a vigente divisão infra-municipal entre perímetro urbano e zona rural acaba por reforçar esse sério equívoco, que pode induzir conclusões desastrosas sobre o processo de desenvolvimento. Uma delas é a de que haveria excesso de agricultores, razão pela qual eles estariam preferindo trocar a vida no campo pelo desemprego e a violência das cidades.”

Para este autor, cerca de 4/5 dos municípios do nosso país têm como base as atividades agropecuárias nos perímetros urbanos, o que induz a erro o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que toma por base os perímetros urbanos estabelecidos pelas câmaras municipais. Logo, nossa população rural é muito superior aos 31.845.211 habitantes levantados por este organismo, podendo chegar aos 52 milhões de habitantes das cidades predominantemente rurais. Para se conseguir distinguir de forma clara o conceito de rural e urbano, poder-se-ia adotar o parâmetro da OCDE (Organization for Economic Co-operation and Development), que considera uma localidade urbana quando a densidade populacional é igual ou superior a 150 hab/km². Levando-se em conta este critério, apenas 411 dos 5.507 municípios brasileiros existentes em 2000 seriam considerados urbanos.

O artigo de Doniak (2001), no jornal Diário Catarinense, analisa os problemas de não se distinguir desenvolvimento rural de desenvolvimento agrário, como segue:

“As políticas de desenvolvimento da agricultura brasileira sempre fizeram uma enorme confusão ao promover o desenvolvimento rural. Todos os nossos políticos, intelectuais e a nossa sociedade têm ciência da importância de desenvolver o meio rural para fixar o homem do campo na sua origem e dar qualidade de vida a este profissional. Mas, infelizmente, durante as últimas décadas as políticas governamentais realizaram desenvolvimento agrário e não rural. O principal motivo é que nossos governantes confundem desenvolvimento rural com desenvolvimento agrário.

A palavra rural é proveniente do substantivo latino *rur*, *ruris*, do qual decorreu a expressão *ruralis*, mas, também, podemos entendê-la como

campo. O rural é concebido como a área que está fora do perímetro urbano, portanto fora da *urbs*. O agrário é considerado o campo suscetível de produção agrícola destinado à exploração de subsistência ou econômica.

O processo de desenvolvimento rural leva em consideração o sistema que envolve o homem do campo, levando em conta os seus valores e necessidades. As atividades agrárias são apenas um dos fatores deste sistema. As políticas devem levar em consideração as áreas de educação, saúde, moradia, saneamento básico, condições das estradas, aspectos culturais, história da comunidade. Ou seja, tudo que está fora das porteiras das propriedades rurais. Nossa sociedade precisa valorizar este profissional e nossas políticas devem ser voltadas para que eles não só sobrevivam no meio rural, mas tenham um padrão de vida no mínimo igual ao da nossa classe média urbana.”

Também deve ficar clara, ao se estabelecer uma política de participação da sociedade nos processos de tomada de decisões que afetam uma realidade local, a necessidade de identificação do local de moradia das pessoas.

“De forma mais ou menos profunda, as populações se identificam com seus espaços de moradia. Essa identidade, através de elementos comuns aí presentes, produz condições propícias aos mais diversos processos sociais. Entre estes, encontram-se as ações comunitárias, cuja força ou significação maior está no que se produz como organização social da população. Os movimentos sociais urbanos geralmente se destacam entre os processos sociais que, ultimamente, de modo contínuo, se fazem presentes nos espaços de moradia, coincidindo muitas vezes com a própria dinâmica das ações comunitárias. Considere-se, por outro lado, que a mobilização da população, com processos de organização que por vezes se estruturam a partir daí, põe em estado de alerta as engrenagens asseguradoras da ordem social. Nesse sentido, nas áreas de moradia, hoje, destacam-se também como processo social as ações da política social, que fazem ampliar cada vez mais a ação do Estado sobre os segmentos majoritários da população...” (SOUZA, 1991)

A noção de desenvolvimento local teve, durante muito tempo, um caráter centralizador e baseado em grandes empresas. Um local para se desenvolver teria necessariamente que atrair investimentos de empresas de grande porte. Hoje, tem-se um novo enfoque, “de baixo para cima”, de caráter difuso, com diversas fontes de propagação e efeitos de influência, sustentado por fatores não somente econômicos, mas também sociais, culturais e territoriais (COELHO & FONTES, 1998).

Segundo estes autores, o município ou região para atingir este novo enfoque deve procurar desenvolver as seguintes características:

- maior preocupação com a distribuição de renda, sustentabilidade ambiental, melhoria da qualidade de vida, melhoria das relações de trabalho e satisfação das necessidades básicas;
- potencialização dos recursos próprios;
- desenvolvimento territorialmente mais equilibrado;
- descentralização política e gestão democrática local;
- iniciativas de desenvolvimento local de articulação do tecido produtivo e de geração de trabalho e renda para enfrentar a pobreza e a segregação social; e
- criar um entorno institucional, econômico, social, político e cultural para desenvolver o potencial local.

Um empecilho à competitividade organizacional (o município deve ser considerado uma organização complexa) é a insuficiente capacidade de agir, uma enfermidade que atinge muitas organizações. Ela está diretamente relacionada à forma como a municipalidade utiliza seus recursos humanos para atingir objetivos, que devem atender aos interesses da maioria dos cidadãos (SHAW, 1994). O sucesso do gestor municipal pode ser alcançado na medida em que ele potencializa a percepção da comunidade na identificação de problemas críticos e faz com que todos participem de sua resolução.

O prefeito tem um papel fundamental neste processo, por fazer parte da cúpula estratégica na administração do município. Assim, ele é encarregado de assegurar que a prefeitura cumpra sua missão de maneira eficaz e, também, de satisfazer as exigências daqueles que reivindicam e exigem seus direitos através da organização social (MILTZBERG, 1995). Deve-se por isso procurar desenvolver uma estratégia eficiente e eficaz para atender aos anseios da sociedade e, ao mesmo tempo, aproximá-la de sua gestão fazendo-a entender os problemas que dificultam a capacidade de ação dos municípios e auxiliar no encontro das soluções. Conforme Shaw (1994), uma organização perde a sua adaptabilidade quando problemas conhecidos persistem, quando os conflitos só são resolvidos através da interseção da cúpula estratégica e quando as soluções não são implementadas com eficiência e de maneira oportuna.

Existem três fatores principais que enfraquecem a capacidade de agir (SHAW, 1994) e podem ocorrer nas diversas municipalidades:

- 1) **Pressão das prioridades** – Os prefeitos e lideranças não focalizam as prioridades básicas da comunidade.
- 2) **Inclinação pela atividade em contraposição aos resultados** – Os prefeitos e lideranças valorizam os procedimentos operacionais padronizados mais do que o desempenho que as diversas organizações venham a produzir para o processo de desenvolvimento do município; muitos se preocupam apenas em cumprir a legislação e não deixam a prefeitura ou outra organização parceira desenvolver ações novas por medo de estar descumprindo a lei.
- 3) **Sentimento de impotência** – As organizações, a prefeitura e as lideranças acreditam que não possuem capacidade para tomar decisões e se organizar para resolver seus problemas, principalmente quando há envolvimento de recursos financeiros.

Atualmente, a capacidade de ação dos municípios não é suficiente para gerar os melhores resultados em relação aos recursos aplicados; isto se reflete na geração de crenças negativas sobre a administração pública local (Figura 1). Dento da nova perspectiva de desenvolvimento local, nota-se a necessidade de envolver a sociedade no seu processo de desenvolvimento para aumentar a capacidade de ação da municipalidade. Tais ações desenvolvimentistas não podem mais ser limitadas s políticas públicas, embora a participação deva ser estimulada no próprio estabelecimento destas políticas.

As crenças são uma combinação de valores, conhecimento e experiência. Os sistemas de crenças abrangem valores básicos, muitos dos quais implícitos e aceitos sem análise, e suposições cotidianas sobre a maneira pela qual o mundo funciona. As pessoas vêem o mundo pelas “lentes” desses sistemas de crenças e agem com base neles. Tais ações influenciam determinados resultados (SHAW & PERKINS, 1994).

O aprendizado eficiente ocorreria se os munícipes refletissem sobre as conseqüências de suas decisões; com isso estariam adquirindo conhecimento. Isto

seria importante na compreensão das relações de causa e efeito. A relação entre ações e resultados é complexa e, com frequência, subjetiva. Ainda assim, a reflexão eficiente pode contribuir para a base de conhecimento da relação entre ação e resultados. Como a capacidade de reflexão da comunidade das organizações nela inseridas é insuficiente, a disseminação de conhecimento e crenças negativos torna-se automática (SHAW & PERKINS, 1994).

Este sistema de aprendizado, baseado no aprendizado organizacional, é importante porque hoje as municipalidades de certa forma concorrem entre si. Segundo DeGeus (1988), as organizações prosperarão se tiverem um sistema de aprendizado eficiente e capaz de identificar mudanças em seu ambiente.

“Toda organização existe em um meio para o qual deve responder ao delinear sua estrutura” (MILTZBERG, 1995 p. 139). Entretanto, os gestores dos municípios e as organizações neles inseridas, em sua maioria, não desenvolvem um meio onde ocorra participação e melhoria da capacidade de ação para o desenvolvimento e o processo de aprendizado organizacional ocorreria com qualidade.

Conforme DeGeus (1988) o processo de aprendizado organizacional está diretamente relacionado com a capacidade que uma organização, no nosso caso o município, possui para adquirir conhecimentos com sua experiência, e também através da experiências ocorridas em outras municipalidades.

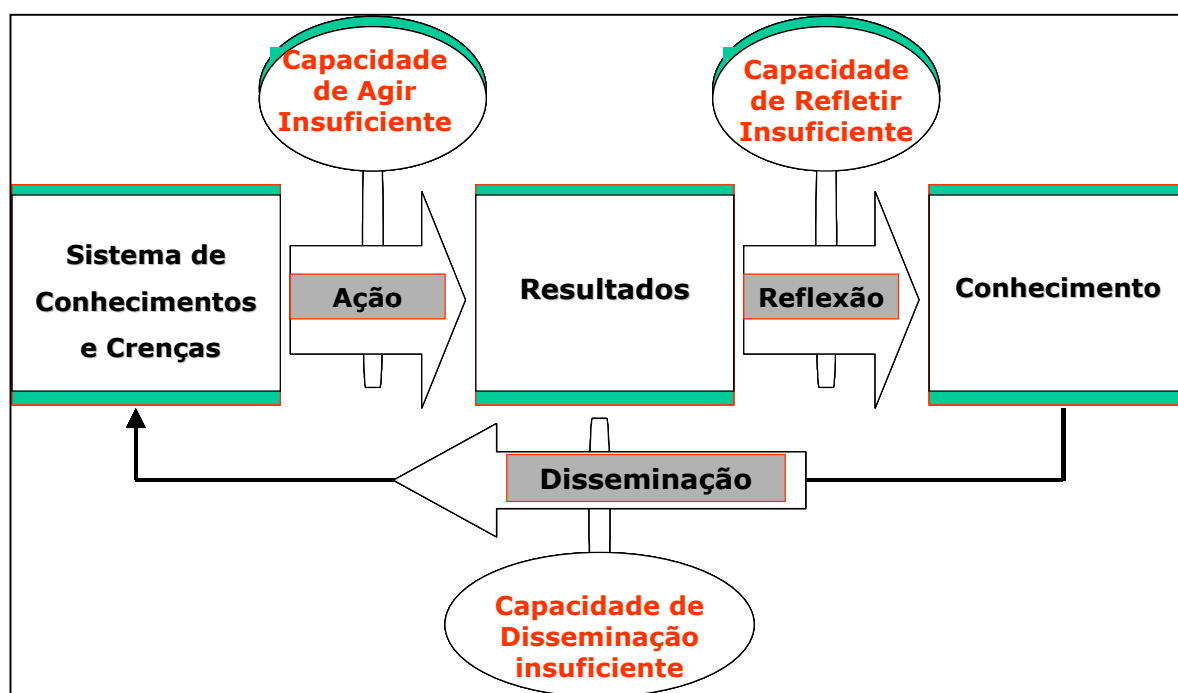


Figura 1 – Efeitos da capacidade de ação das prefeituras (adaptado de SHAW & PERKINS, 1994).

A participação da comunidade no processo de desenvolvimento local, dentro da maioria das nossas municipalidades, ainda não conseguiu atingir resultados consideráveis. Neste trabalho, pretende-se identificar os principais motivos que impedem a participação comunitária no processo de desenvolvimento local, tendo como base uma pesquisa qualitativa sobre o processo participativo no município catarinense de Rancho Queimado.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Principal:

Sistematizar os principais fatores que influenciam a participação comunitária no processo de desenvolvimento local.

1.2.2 Objetivos específicos:

- ✓ Identificar os principais fatores que influenciam a participação comunitária no processo de desenvolvimento local.
- ✓ Caracterizar os possíveis fatores que influenciam a participação comunitária no processo de desenvolvimento local.
- ✓ Subsidiar os administradores municipais na gestão da participação comunitária no processo de desenvolvimento local.
- ✓ Desenvolver uma análise crítica sobre o modelo de participação implantado atualmente.
- ✓ Construir uma referência para a realização de estudos dos fatores que influenciam a participação comunitária.

1.3 ALCANCES E LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A pesquisa trabalha os problemas que dificultam a participação da comunidade com base em levantamento qualitativo realizado no município catarinense de Rancho Queimado, que já possui uma história de envolvimento comunitário. Assim, ela pode constituir uma base técnica para a realização de estudos em outras municipalidades.

As análises servem como base para que lideranças, comunidades e gestores públicos do município pesquisado avaliem suas atuações e melhorem o processo instaurado na municipalidade.

A estrutura do trabalho pretende, através de uma linguagem simples, colaborar com os que estejam iniciando estudos na área de desenvolvimento local para que entendam o que é esse processo e por que é necessária a participação da comunidade.

O trabalho, porém, se limita a identificar, caracterizar e sistematizar os principais fatores que influenciam a participação comunitária e a construção da relação entre causa e efeito segundo a percepção do pesquisador. A percepção do autor pode diferir da de outros pesquisadores, porém ele entende que nenhuma delas está totalmente certa ou errada.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A estrutura do trabalho foi realizada com base em duas grandes etapas:

- 1. Entendimento dos pesquisadores que publicaram artigos e livros** sobre assuntos que podem interferir junto ao processo participativo. Nesta etapa, trabalhou-se também a revisão literária sobre o assunto, incluindo-se autores de livros de gestão organizacional, dados de institutos de pesquisa e de analistas sociais e econômicos.
- 2. Desenvolvimento de pesquisa qualitativa no município**, através de entrevistas e posterior análise e interpretação de dados.

Tendo em vista estas duas etapas, o trabalho é introduzido através da caracterização do problema de pesquisa, seus objetivos, abrangências e limitações; posteriormente, desenvolvem-se mais quatro capítulos. No segundo capítulo se faz uma revisão da literatura, trabalhando os conceitos de desenvolvimento local, urbano e rural, justificando os motivos pelos quais se trabalhou o processo de desenvolvimento municipal, além de demonstrar a importância, as vantagens, características do processo participativo, os motivos que levam a sociedade a participar e o município como instância de participação. O terceiro, apresenta os aspectos metodológicos, realizando uma explanação sobre a metodologia de pesquisa utilizada, justificando-a e colocando suas vantagens e limitações. O quarto capítulo contempla a história do município, levando em consideração o desenvolvimento regional e estadual, a caracterização dos aspectos geobiofísicos e

socioeconômicos, apresentando os resultados da pesquisa de campo, analisando-os e fazendo algumas proposições. No quinto são realizadas as conclusões e sugestões de pesquisas de campo.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura consolidará alguns conceitos necessários para que o leitor tenha ciência da necessidade da presente pesquisa, bem como das características, da importância da participação comunitária, dos atores no processo de desenvolvimento local, dos motivos que fazem a sociedade se envolver e do papel das municipalidades.

2.1 DESENVOLVIMENTO LOCAL

Desenvolvimento local é o resultado da ação articulada dos diversos agentes sociais, culturais, políticos e econômicos, públicos ou privados, existentes no município e região, na construção de um projeto estratégico que orienta as suas ações a longo prazo. Portanto, não se trata apenas de políticas públicas, mas de uma nova cultura de ações voltadas à construção de um objetivo comum (MAGALHÃES & BITTENCOURT, 1997).

A construção de um novo projeto de desenvolvimento depende, portanto, da capacidade de organização dos atores do próprio município de gerenciar os recursos locais, bem como de enfrentar os fatores externos à governabilidade local. Não é através da ação de atores ou de políticas externas, o que, aliás, seria um processo de cima para baixo, portanto não democrático (MAGALHÃES & BITTENCOURT, 1997). Esta organização interfere positivamente na capacidade de ação do município, além de democratizar as decisões e dividir responsabilidades.

De acordo com o Projeto Aridas (1994), desenvolvimento local constitui o processo de mobilização das energias e capacidades endógenas dos subespaços descentralizados e diferenciados, de modo a promover a elevação da base produtiva e das condições de vida da população, em sintonia com as necessidades e as reais potencialidades econômicas.

Magalhães & Bittencourt (1997), aparentemente, também concordam com estes conceitos ao definir o desenvolvimento local como um processo de mobilização das energias sociais, dos recursos e das potencialidades locais para a

implementação de mudanças que elevam as oportunidades sociais e as condições de vida no plano local, tendo como base a participação da sociedade no processo.

Alves da Silva (1997) toma por base a definição de Sérgio C. Buarque (1997), que afirma que *“o desenvolvimento local é um processo endógeno de mobilização das energias sociais na implementação de mudanças que elevam as oportunidades sociais e as condições de vida no plano local (comunitário, municipal ou sub-regional), com base nas potencialidades e no envolvimento da sociedade nos processos decisórios.”*

O conceito de local não está isento de imprecisões; freqüentemente identificamos a região, o município e o distrito como local. Esta ambigüidade exige que qualifiquemos melhor o que se entende por local. O conceito de local é relativo tanto ao contexto global quanto ao regional. No contexto global, por sua inscrição no processo atual de desenvolvimento, onde se constituem redes econômicas estruturadas como ligação de pontos no espaço, desprovidos de identidade e contigüidade territorial. Contudo, as descontinuidades e rupturas promovidas pelo processo de globalização não se realizam sem levar em consideração a herança regional e as identidades territoriais constituídas historicamente. As identidades regionais constituem-se, ao contrário do que se podia imaginar, num forte elo de integração e como contratendência à democratização dos processos econômicos providos pela globalização (COELHO & FONTES, 1998).

A dimensão regional permite evitar uma teoria relativa do global/local que perde de vista a ação efetiva por trabalhar com escalas territoriais tão diferenciadas, podendo-se transformar numa teoria genérica das relações entre o micro e o macro. Estas escalas tão diferenciadas não permitem uma definição mais precisa do ator social que planeja e das alianças e parcerias necessárias ao desenvolvimento local. Na medida em que a governabilidade de um ator sobre determinado problema está definida como a capacidade de atuar sobre ele para modificá-lo, se as escalas territoriais não forem classificadas, corre-se o risco de não diferenciar atores e suas estratégias, o que levaria a uma situação em que todos podem ser considerados atores locais independentemente de sua relação de pertença ao território (COELHO & FONTES, 1998).

Os autores citados acima (1998) têm definido o município como referência geo-política para um processo de desenvolvimento local sustentável. Esta definição

ocorre principalmente pela existência de autoridades locais, com legitimidade política conferida através de eleições, para uma ação de moderação e regulação.

Atualmente, os autores têm separado a definição de desenvolvimento local da definição de desenvolvimento local sustentável. Segundo Jara (1998), o desenvolvimento sustentável refere-se aos processos de mudanças sociopolíticas, socioeconômicas e institucionais que visam assegurar a satisfação das necessidades básicas da população e a equidade social, tanto no presente quanto no futuro, promovendo oportunidades de bem-estar econômico que, além do mais, sejam compatíveis com as circunstâncias ecológicas de longo prazo.

A sustentabilidade é o percurso do crescimento econômico integrado por mecanismos de redistribuição da riqueza, além das reformas sociais e de políticas de grande peso e impacto (CASAROTTO FILHO & PIRES, 1999).

Para Miranda *et. alli.* (n.d.), o conceito de desenvolvimento sustentável não pode representar uma orientação ambientalista e preservacionista, ressaltando a dimensão ambiental acima dos interesses e das necessidades da sociedade humana. Este processo não pode ser setorial ou se restringir a uma ou a algumas poucas áreas, setores ou dimensões; não se pode alcançar a sustentabilidade de uma parte comprometendo o conjunto ou ameaçando a sustentabilidade em qualquer outra de suas dimensões ou segmentos.

Como, para haver desenvolvimento local, é necessário que este seja feito de forma sustentável, neste trabalho as duas definições não serão separadas. Podemos resumir desenvolvimento sustentável como Jara (1998) e Buarque (1999) o fizeram em trabalhos diferentes, utilizando a definição da Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, 1987, em que é visto como o "*processo que busca satisfazer as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras em atenderem às suas necessidades*".

Do ponto de vista teórico, o desenvolvimento sustentável baseia-se numa visão holística da realidade complexa e numa abordagem sistêmica da totalidade. Assim, o desenvolvimento seria a resultante de uma transformação da realidade como uma unidade formada de elementos que compõem subsistemas integrados com relações de restrições ou estrangulamentos e mecanismos de regulação e controle: economia, sociedade e ecologia são subsistemas da totalidade complexa, constituindo uma identidade integrada e organizada, cada um definindo os limites e os condicionantes dos outros (MIRANDA *et. alli.*, n.d.)

Segundo Boude *et. al.* (2002), o desenvolvimento sustentável é uma crítica importante para que os cidadãos passem a se engajar na busca de alternativas de ações que melhorem a qualidade de vida, buscando levar em consideração os valores e os conflitos de interesses existentes em um município ou região. Para ocorrer este desenvolvimento, é necessário um amplo envolvimento da comunidade com o setor público e o privado; para tanto, é preciso ter mecanismos de gestão para realizar as parcerias adequadas entre os *stakeholders*, minimizar os conflitos e desenvolver as melhores soluções no meio econômico, ambiental e econômico.

Segundo Jara (1998), o desenvolvimento é sustentável quando atinge as seguintes esferas:

- 🌍 **ecológica:** pela conservação dos ecossistemas e pelo manejo racional do meio ambiente e recursos naturais;
- 🌍 **econômica:** promovendo atividades produtivas razoavelmente rentáveis, preocupadas mais com qualidade de vida do que com a quantidade de produção, as quais tenham relativa permanência no tempo;
- 🌍 **social:** as atividades e o conteúdo dos processos de desenvolvimento são compatíveis com os valores culturais e com as expectativas das sociedades (existe uma base de consenso entre os atores sociais participantes que permitem controlar as decisões e as ações que afetam seu destino).

O codesenvolvimento, que pode ser denominado de desenvolvimento durável ou viável, aproxima-se da concepção de harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos, estando no centro das discussões da Cúpula da Terra, bem como da Agenda 21, que dela resultou (SACHS, 1998). Entre os dias 26 de agosto e 4 de setembro deste ano, realizou-se em Joanesburgo, na África do Sul, a Rio+10, conferência cujo objetivo é alcançar um consenso na avaliação geral das condições atuais e nas prioridades para ações futuras. As decisões visam reforçar compromissos de todas as partes para que os objetivos da Agenda 21 sejam alcançados. Uma agenda bem definida irá encorajar discussões sobre descobertas

no setor ambiental (floresta, oceano, clima, energia, água potável etc) e, nas áreas de economia, novas tecnologias e globalização, com ênfase em propostas de ações locais e participativas.

Sachs (1998) faz algumas considerações sobre as conseqüências epistemológicas desta visão sobre o conceito de desenvolvimento:

- A busca de soluções triplamente ganhadoras colide com a primazia concedida à adoção de critérios de racionalidade econômica mercantil.
- Destronar a economia significa reconhecer a primazia do político, não para dar vazão a um voluntariado desenfreado, mas para avançar no sentido de uma gestão democrática e transparente dos recursos e da economia negociada e contratual, ajustada tanto às aspirações e necessidades reais dos cidadãos, quanto às potencialidades do meio ambiente.
- A determinação de trajetórias plurais de desenvolvimento deve ser realizada no cruzamento dos ecossistemas e das culturas, através das interações entre a diversidade biológica e a atividade cultural. Cada geração reescreve a sua história, e a nossa encontra-se diante do desafio de elaborar uma história ecológica para a humanidade – ou, se preferir, a história dos processos de co-evolução da nossa espécie e do nosso planeta.
- Colocar em prática o ecodesenvolvimento implica recriar o planejamento. Sachs (1998), citando Goard (s.d.), afirma que a sociedade civil é a heroína do ecodesenvolvimento e que o planejador constitui o seu principal agente. Falta um sistema de planejamento estratégico flexível, dialógico, que funcione por meio de negociação e que viabilize o estabelecimento de contratos entre todos os atores envolvidos no processo. Neste ponto, as organizações civis possuem um papel essencial a desempenhar.
- Para agir sobre o nível da demanda, visando reduzir as pressões excessivas sobre a base de recursos naturais e limitar a poluição, a principal variável operacional a ser considerada seria a modulação de estilos de consumo e de vida. Evidentemente, para tanto não basta a simples exortação das virtudes da simplicidade voluntária, objetivando tornar estes novos estilos mais econômicos do ponto de vista energético. No nível da oferta, as principais “alavancas” a serem acionadas correspondem à gestão das inovações tecnológicas e dos

processos de distribuição dos assentamentos humanos e das atividades econômicas no espaço. Dessa forma, a planificação socioeconômica e a organização territorial passam a se sobrepor, e a busca de novas configurações rural-urbanas adquire uma importância renovada.

- Para se compreender os processos de co-evolução em toda sua complexidade, impõe-se a adoção de um enfoque pluridisciplinar, a ser aplicado no próprio campo das ciências sociais e também no campo formado pelas suas articulações com as ciências exatas. Ao invés de se tentar justapor monólogos unidisciplinares, seria necessário construir pontes entre os modelos próprios às diferentes disciplinas, em que as variáveis estratégicas de modelo se transformam em parâmetros para o outro, e vice-versa.
- A tomada de consciência da crise ecológica obriga-nos a raciocinar em termos planetários e de longo prazo, transcendendo, assim, as fronteiras nacionais. Esta constatação permanece válida, mesmo que o realismo político nos leve a pensar que no decorrer dos próximos decênios os Estados-Nação tenham ainda um papel determinante a desempenhar, funcionando como escudos protetores contra os efeitos negativos de um processo de mundialização ainda insuficientemente controlado por meio de acordos internacionais. O problema da gestão dos patrimônios comuns da humanidade – naturais e culturais - emerge atualmente como um desafio de primeira grandeza.

Segundo Casarotto Filho & Pires (1999), algumas características estratégicas de desenvolvimento são:

- a) garantia da sustentabilidade do desenvolvimento: compreensão conjunta do processo em todas as suas dimensões fundamentais (econômica, social, política e ambiental);
- b) visão de longo prazo: análise e planejamento operativo, com ampla visão temporal e capacidade de análise e identificação das prioridades imediatas e futuras;
- c) descentralização e participação social: revisão do papel institucional da administração e da representatividade social e os necessários mecanismos que garantam a adesão social (relevância do papel do poder instituído como

catalisador e viabilizador das iniciativas sociais, sejam estas privadas ou comunitárias, além do planejamento participativo do esforço de implementação).

Para se tentar promover um processo de desenvolvimento local, tem-se que levar em consideração as componentes do território que constituem o capital territorial. Para Santos & Silveira (2001), o sentido da palavra territorialidade significa pertencer àquilo que nos pertence e este sentimento de exclusividade e limite ultrapassa a raça humana e prescinde da existência de Estado. Assim, esta idéia de territorialidade se estende aos próprios animais, como sinônimo de área de vivência e de reprodução. Mas a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com o destino, a construção do futuro, o que se acredita que, entre os seres vivos, seja privilégio do homem.

O capital territorial representa o conjunto dos elementos de que dispõe o território ao nível material e imaterial e que podem constituir, em alguns aspectos, vantagens e, em outros, desvantagens. Ele remete àquilo que constitui a riqueza do território (atividades, paisagens, patrimônio, saber-fazer, etc.), na perspectiva não de um inventário contabilístico, mas na procura das especificidades que podem ser valorizadas (1999).

Segundo estes autores - (FARRELL *et. al.*, 1999) - existem oito componentes-chave que devem ser trabalhados dentro do processo de desenvolvimento local que formam o capital territorial:

- 1) **recursos físicos e a sua gestão** – em particular os recursos naturais (relevo, subsolo, solo, vegetação e fauna, recursos hídricos, atmosfera), os equipamentos e infra-estruturas e o patrimônio histórico e arquitetônico;
- 2) **cultura e a identidade do território** – os valores geralmente partilhados pelos atores do território, seus interesses, sua mentalidade, suas formas de reconhecimento, etc.;
- 3) **recursos humanos** – os homens e as mulheres que vivem no território, os que vêm viver e os que partem, as características demográficas da população e sua estruturação social;

- 4) o **saber-fazer implícito/explicito e as competências**, assim como o conhecimento das tecnologias e a capacidade de busca de desenvolvimento;
- 5) as instituições e administrações locais, as regras políticas do jogo, os atores coletivos e, sobretudo, o que denominamos hoje a “**gestão**” do território; neste componente inserem-se igualmente os **recursos financeiros** (as instituições, as empresas e as pessoas, etc.) e sua gestão (poupança, crédito, etc.), na medida em que a gestão de um território é inseparável do empenho formal que os atores locais estão dispostos a consagrar em conjunto (financiamentos público-privados, etc.);
- 6) as **atividades e empresas**, a sua maior ou menor concentração geográfica e sua estruturação (tamanho das empresas, setores, etc.);
- 7) os **mercados e as relações externas**, especificamente sua integração nos diferentes mercados, redes de troca, promoção, etc.;
- 8) a **imagem e a percepção do território**, tanto internas quanto externas.

Segundo Carvalho Filho (1999), o processo de desenvolvimento local deve levar em consideração um conjunto de princípios que orientam as ações e iniciativas, visando promover o aproveitamento das potencialidades e superar os pontos de estrangulamento que impedem o processo de desenvolvimento:

- a) **Aproveitamento das potencialidades e vantagens competitivas locais:** relaciona-se tanto à adequação das ações às características, condições e possibilidades efetivas do município (vantagens comparativas), quanto à criação de novas oportunidades (através de investimentos e reestruturação da base socioeconômica e cultural) que promovam novas oportunidades de inserção no mercado (vantagens competitivas).
- b) **Melhoria da Qualidade de Vida:** significa reorientar as ações e iniciativas nos objetivos humanos, em especial no combate à pobreza, através da oferta de emprego e geração de renda, com a dinamização da economia e a ampliação da atividade produtiva. Combinada com as políticas sociais, implica também a melhoria de acesso aos serviços sociais básicos de qualidade.

- c) **Conservação ambiental:** implica a adaptação e incorporação de tecnologias adequadas com os ecossistemas locais, de modo que as atividades produtivas não comprometam o meio ambiente, através do manejo sustentável dos recursos naturais, garantindo que o patrimônio natural possa ser desfrutado pela geração presente e pela futura.
- d) **Democratização do poder e participação social:** o espaço público comunitário adquire peso fundamental em contraposição ao Estado centralizado, relacionada à evolução da democracia representativa para a participativa. Refere-se à criação de mecanismos de participação simplificados e mais diretos dos atores-chave do município; à criação de mecanismos de comunicação mais ágeis com a população, porque é preciso estar bem-informado para poder participar eficientemente; à flexibilização de mecanismos financeiros, com maior controle direto das comissões e conselhos gestores, entre outros aspectos. Implica mobilizar a sociedade local para que a gestão do processo de desenvolvimento se faça de forma solidária, compartilhada.
- e) **Descentralização:** as decisões devem ser tomadas no nível mais próximo possível da população interessada, como forma de garantir eficiência, eficácia e efetividade das ações planejadas. Implica não só uma desconcentração cosmética das obrigações (municipalização conservadora, baseada no clientelismo e reforçadora da estrutura atrasada de poder local), mas a capacidade real de tomar decisão, com descentralização administrativa e financeira dos encargos, recursos e flexibilidade de aplicação.
- f) **Administração local deve exercer um papel mobilizador** das forças sociais e econômicas locais em torno de objetivos consensualmente construídos para o município.
- g) **Integração dos vários setores de desenvolvimento, combinando eficiência produtiva com equidade social:** trata-se de articular a dimensão econômica com a social, a ambiental, a cultural, quebrando o economicismo desenvolvimentista.

2.2 DESENVOLVIMENTO RURAL E URBANO

As sucessivas revoluções tecnológicas ocorridas nos dois últimos séculos deram início a um intenso processo de mutação nas relações “sociedade e natureza” (ALVA 1998). Pode-se estabelecer como marco desta transformação o fordismo, que iniciou nas primeiras décadas do século XIX. Em meados do século XX, o mundo passou a sentir a necessidade de discutir o processo de desenvolvimento. Em 1972, em Estocolmo, ocorre a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente. Todo este processo fez com que o mundo começasse a repensar seu futuro e em 1992 acontece no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, da qual surgiu o documento denominado Agenda 21.

A degradação ambiental é mais intensa nas cidades maiores e mais pobres, aquelas que deverão se transformar, num futuro próximo, no *hábitat* da maioria populacional do mundo. Nesse ambiente artificial, uma nova forma de metabolismo coletivo toma conta dos processos de transformação energética (ALVA 1998).

O metabolismo urbano está condicionado pelas características de ecossistemas e culturas locais, mas também pela economia global. A expansão da economia capitalista esteve acompanhada, de fato, pela idéia de que o estilo de crescimento econômico dos países hoje desenvolvidos constitui um modelo para os países subdesenvolvidos. A “década perdida” dos anos oitenta demonstrou a perversidade do modelo para a economia dos países ecológica e culturalmente tropicais da América Latina, Ásia e África. A degradação urbana está demonstrando que o desenvolvimento das formas e espaços urbanos, processado à imagem e semelhança dos países industrializados, tem contribuído substancialmente para a degradação do meio ambiente urbano (ALVA 1998, p. 206).

O processo de metropolização no Terceiro Mundo é conseqüência do processo de globalização. Ele resulta da modernização, que é ao mesmo tempo seletiva e discriminatória, privilegiando uma parcela do território e uma parcela da população, com o desenvolvimento simultâneo de novas burguesias, de novas classes médias e do crescimento constante no número de pobres e miseráveis. Com o aumento da população urbana ocorre a deserção no meio rural (SANTOS, 1990).

Quanto mais extensa e mais populosa a cidade, maior a tendência a que nela se encontre um maior número de frações de aglomeração dotadas de características próprias, tanto no que se refere ao meio construído e às tarefas estruturais, quanto às condições socioeconômicas locais. A subdivisão da área urbanizada em diversos municípios, como no caso das Regiões Metropolitanas, representa um fator suplementar de diferenciação, na medida em que cabe ao poder público municipal uma série de prerrogativas legais, como o zoneamento e a fiscalidade. Em decorrência desses dados, tanto maior e mais atividades econômicas, inclusive de fabricação, do que decorre a possibilidade de uma gama variada de empresas e estabelecimentos dedicados à produção de um mesmo bem ou serviço a partir de condições técnicas, financeiras e organizacionais mais diversas... (SANTOS, 1990 p.187).

Após a ECO 92, o Brasil e diversos países passaram a construir suas Agendas 21 nacionais, regionais e locais. Dentro da sistematização dada para a construção do documento brasileiro, foram escolhidos seis temas centrais: Agricultura Sustentável, Cidades Sustentáveis, Infra-estrutura e Integração Regional, Gestão dos Recursos Naturais, Redução das Desigualdades Sociais e Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável (MMA – Ministério do Meio Ambiente, 2000)

Conforme o MMA (2000), dentro do tema Cidades Sustentáveis, verificaram-se quatro estratégias de sustentabilidade urbana, identificadas como prioritárias para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras:

- 1) Aperfeiçoar e regulamentação de uso e ocupação do solo urbano e promover o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, considerando a promoção da equidade, a eficiência e a qualidade ambiental.
- 2) Promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental urbana e a efetiva participação da sociedade.
- 3) Promover mudanças nos padrões de produção e de consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis.
- 4) Desenvolver e estimular a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando à sustentabilidade urbana.

Como se pode observar, a Estratégia 2 é voltada para o desenvolvimento institucional e para o fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão ambiental urbana. Ela preconiza a associação direta de melhoria da gestão urbana a instrumentos de transparência da Administração Pública e tem como efetiva a participação da sociedade civil nos processos decisórios em um conjunto de 15 propostas (MMA, 2000):

- ♦ **Aspectos espaciais de planejamento e gestão:** envolve a necessidade de planejamento e de políticas nas várias escalas, adequados às características regionais da rede urbana e locais, reforçando a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e identificando competências, assim como necessidades de integração intergovernamental para a fiscalização e controle ambiental.
- ♦ **Institucionalização de órgãos, processos, mecanismos e instrumentos de gestão:** garante a incorporação da dimensão ambiental nesse conjunto, fortalecendo a democratização e a efetiva participação da sociedade nos processos, consolidando instrumentos e padrões de informação, monitoramento, fiscalização e controle públicos.
- ♦ **Política habitacional:** incorpora os aspectos de sustentabilidade ambiental nos programas, nos projetos e nos empreendimentos que se associam à geração de emprego e renda, ao uso de tecnologias adequadas, à preocupação com a geração de recursos para manutenção e ampliação, considerando as especificidades e as diversidades dos grupos sociais envolvidos.
- ♦ **Saneamento ambiental:** enfatiza a necessidade de avanços no campo da regulamentação, garantindo flexibilidade nas formas de gestão pelos municípios, linhas de financiamento que priorizem os agentes mais adequados aos objetivos de universalização do atendimento e de qualidade ambiental na prestação de serviços.
- ♦ **Transporte e trânsito:** envolve os aspectos de gestão e operação dos sistemas por meio da parceria público-privada e da participação popular nas decisões e na fiscalização.

- ♦ **Integração entre as políticas urbanas e rurais:** complementa as atividades de redução dos impactos ambientais provocados nessas duas esferas, seja pelos perfis de produção, consumo, poluição, contaminação, ou pelos fluxos de população.

A Estratégia 3, que trata da mudança de padrões de produção e consumo, também atenta para a necessidade da promoção de uma maior integração entre o meio rural e o urbano (MMA, 2000).

Pode-se observar que o processo de desenvolvimento local deve englobar tanto o meio rural quanto o urbano. Existe um inter-relacionamento de ambas as partes. Segundo Veiga (2001), se a população rural do Brasil fosse de 32 milhões de habitantes, como diz o Censo Demográfico de 2000, a economia rural do País seria menor que seu setor agropecuário. A esses 32 milhões corresponderiam cerca de 15 milhões ou 16 milhões de ocupados, enquanto o setor agropecuário sozinho ocupa cerca de 20 milhões de trabalhadores rurais, embora o Censo Agropecuário de 1995/6 tenha encontrado 18 milhões. Todavia, ao ignorar os menores estabelecimentos, provocou uma subcobertura em torno de 20%, revelado por levantamento realizado pela Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo.

Para Veiga (2001), duas razões impedem que o setor agropecuário seja maior que o Brasil rural, e só confirmam que o Brasil rural é bem maior do que sua agropecuária. Quando se observa o processo histórico dos países que mais se desenvolveram, é possível perceber que o progressivo encolhimento da população ligada à agropecuária não foi acompanhado por queda comparável da população rural. Hoje a agropecuária corresponde a menos de 10% dos EUA rural, por exemplo. Também não é difícil perceber que em quase todas as localidades de diminuta população e baixa densidade demográfica existe envolvimento profissional dos que residem e trabalham na sede dos municípios com atividades agropecuárias, assim como tendem a crescer os agricultores que residem na sede, ou têm dupla moradia. Pequenos empreendedores e profissionais liberais, como lojistas, taberneiros, alfaiates, médicos, entre outros, todos têm um “pé na roça” quando vivem em municípios rurais.

Como o estabelecimento do perímetro urbano é feito pelas Câmaras Municipais em comum acordo com os prefeitos, muitas vezes os municípios rurais

caracterizam como área urbana todas as propriedades próximas à sede municipal. O que, além de demonstrar que o processo de desenvolvimento nestes municípios deve ser tratado concomitantemente, pode prejudicar os agricultores, já que eles perdem subsídios, como o fornecimento de energia elétrica a um preço bem menor do que os cobrados nos estabelecimentos urbanos.

A relação meio ambiente/agricultura no mundo globalizado é de fortalecimento do nível local com o regional de decisão. Quanto mais global, mais forte o nível meso, o regional, o setorial e os arranjos locais. Não há globalização que funcione sem alguma inserção no território e o território é, por definição, o espaço local. A globalização revaloriza o território como um espaço em que os agentes sociais estabelecem compromissos, acordos, programas. Por isso, cada vez mais as formas de controle social emergem dos municípios, das comunidades. E a relação das empresas com o local em que se instalam na sociedade torna-se mais importante para esta nova forma de regulamentação do meio ambiente sobre a agricultura. Por exemplo, nenhuma empresa de porte transnacional quer se ver envolvida numa discussão de poluir rios ou poluir o ar, o que torna o controle local fundamental no mundo globalizado. Isto traz claramente para o nível político a necessidade de novos padrões específicos de controle de qualidade de alimentos e controle de poluição ambiental (GRAZIANO DA SILVA, 1999). Neste contexto, a participação da sociedade local é fundamental para que o seu desenvolvimento se dê de maneira sustentável, trazendo qualidade social, e não apenas econômica.

Klink (2001), analisando o trabalho de Borja & Castells (1997), chega à conclusão de que se deveriam separar analiticamente os conceitos de cidade e governo local: a cidade é um conjunto muito mais abrangente de atores da sociedade civil no espaço urbano, todos eles preocupados com o desenvolvimento local. Na sociedade global de fluxos, a cidade deveria desempenhar o papel de ator econômico local endógeno. Esse papel tem dois ingredientes básicos inter-relacionados entre si: a competitividade urbana e a qualidade de vida urbana.

O eixo que estrutura a competitividade exige também um equacionamento dos constrangimentos relacionados com o entorno social, cultural e estético do próprio espaço urbano, pois esses fatores influenciam diretamente a qualidade de vida e a atratividade do espaço para os agentes econômicos externos. A cidade competitiva deve mostrar um grau de pobreza, marginalização e violência tolerável

para não perder atratividade. Deveria oferecer também uma ampla gama de serviços culturais e urbanísticos para influenciar positivamente as decisões locais das empresas (KLINK, 2001).

Quando se entende que a participação não se limita às decisões tomadas pela sociedade em conjunto com o poder público, verifica-se que o processo de desenvolvimento participativo é algo bastante amplo e complexo, no qual cada ator tem um papel e uma função fundamentais. Mas para a geração de um clima de cooperação e participação faz-se necessário que o sistema de governança local entenda, estimule e apoie o processo participativo. Segundo Klink (2001), para o estabelecimento dessa forma de governança, dentro da idéia de cidade urbana, é preciso atender aos seguintes fatores:

- 1) inclusão social através de programas sociais integrados, considerada como elemento essencial para garantir um aumento da produtividade urbana;
- 2) construção de parcerias público-privadas, a partir de um sentimento de crise generalizada, que, por sua vez, estimula a elaboração de estratégias consensuais de revitalização; dentro desse contexto, pode-se colocar a necessidade de aproximação do cidadão para que todos participem e sintam a responsabilidade de implementar mudanças;
- 3) flexibilidade de divisões das tarefas dentro do arcabouço do federalismo – a cidade empreendedora deveria estar preparada para assumir novas responsabilidades dentro do pacto federativo e marco institucional, ainda mais ao se considerar a crescente fragilidade do Estado nacional;
- 4) poder aglutinador dos planos estratégicos e dos grandes projetos estratégicos – o sucesso relacionado com a implementação de um grande projeto, combinado a outros fatores de visibilidade, como liderança de um prefeito eleito, tem mais impacto positivo sobre a governabilidade do que o próprio arcabouço institucional.

Como os processos de governança hoje não conseguem atender aos fatores acima mencionados, o processo de conformação da rede urbana brasileira apresenta a superposição de um sistema baseado em polarizações com outro, cuja característica principal é o desenvolvimento espacial em forma de eixos. Apesar do

forte caráter polarizador de um conjunto de metrópoles e centros urbanos, os investimentos programados por eixos de desenvolvimento contribuem para redesenhar a configuração territorial do País, na medida em que tais investimentos são seletivos, privilegiando espaços dinâmicos e relegando áreas de baixo dinamismo estagnadas. Isto acentua a tendência de concentração da população urbana nas áreas metropolitanas e nas aglomerações urbanas, reforçando os desequilíbrios da rede de cidades e tornando agudos os problemas sociais, urbanos e ambientais dos grandes centros – particularmente porque os investimentos feitos ou programados nesses eixos também não levam em conta os danos ambientais decorrentes (MMA, 2000).

O crescimento econômico, associado ao crescimento demográfico cria efeitos contraditórios sobre o meio urbano, dependendo da correlação entre o tamanho das cidades e os benefícios que ela possa oferecer ao amplo espectro social nela residente. Essas contradições são evidenciadas principalmente nas maiores cidades e nas de porte médio, uma vez que é nelas que se oferece à população um conjunto variado não somente de benefícios e vantagens, mas também de desvantagens e dificuldades (MAMMARELLA, 2001 *apud*. FAVA, 1994).

Se, por um lado, é nas maiores cidades ou aglomerações urbanas que estão as maiores oportunidades de ocupação e obtenção de rendimentos, por outro, também é nelas que se verifica maior concorrência e discriminação em relação ao mercado de trabalho, que funciona com critérios cada vez mais seletivos. Se é verdade que a cidade acena com boas condições de vida e com maior possibilidade de usufruto dos bens materiais, também é verdade que o custo dessa melhoria seja de alimentação, é maior que nas menores cidades, exigindo uma renda relativamente elevada para seu consumo. Acesso à educação e aos serviços de saúde é outra das vantagens que as cidades grandes e aglomerações oferecem. Contudo, deve-se ter presente o grau de eficiência e de qualidade desses acessos, de modo a que estes se constituam em capital cultural. Essas contradições tendem a se complexificar à medida que as cidades crescem e que a urbanização se condensa (MAMMARELLA, 2001 p. 58-59).

Tanto a realidade empírica quanto muitos estudos indicam que esse acesso qualificado aos serviços públicos de saúde e educação está se tornando cada vez mais seletivo, tendo em vista que está condicionado a um determinado padrão de rendimento ou de capital econômico. As desigualdades sociais assentam-se em uma contradição estrutural que está relacionada com a distribuição desigual da riqueza

socialmente produzida, fazendo com que determinados grupos sociais possam usufruir com relativa tranquilidade das vantagens que as grandes cidades oferecem, ao passo que a grande maioria da população tem dificuldades para compartilhar destes benefícios (MAMMARELLA, 2001).

As diferentes escalas de cidades de uma rede urbana brasileira – regiões metropolitanas e cidades; grandes, médias e pequenas – enfrentam desafios próprios para o seu desenvolvimento sustentável. No entanto, apesar de suas peculiaridades regionais e locais, todas abrigam, com maior ou menor intensidade, problemas intra-urbanos que afetam sua sustentabilidade, particularmente os decorrentes de dificuldades de acesso à terra urbanizada, do déficit de moradias adequadas, do déficit de cobertura dos serviços de saneamento ambiental, da baixa qualidade do transporte público, da poluição ambiental, do desemprego e precariedade de emprego, da violência e marginalização social. Apresentam também, por outro lado, sinais positivos de desenvolvimento, tais como maior dinamismo econômico e social, articulação mais ampla entre governo e sociedade, democratização da esfera pública, fruto de experiências inovadoras e boas práticas de gestão local. Assim, a cidade brasileira do século XXI poderá ser palco de uma vida urbana enriquecida, desde que se operem as necessárias transformações dos padrões insustentáveis de produção e consumo que resultam na degradação dos recursos naturais e econômicos do País, afetando as condições de vida da população das cidades (MMA, 2000).

2.3 CARACTERÍSTICA DA PARTICIPAÇÃO

A participação deve ser entendida como ato e efeito de um processo em que a sociedade civil, a sociedade política e a sociedade econômica tenham tomado uma decisão em conjunto. Klausmeyer & Ramalho (1995) entendem que ela acontece quando há acesso efetivo dos envolvidos no planejamento das ações, na execução das atividades e em seu acompanhamento e avaliação.

A participação é um instrumento importante no sentido de promover a articulação entre os atores sociais, fortalecendo a coesão da comunidade e

melhorando a qualidade das decisões, tornando mais fácil alcançar objetivos de interesse comum. No entanto, as práticas participativas não podem ser encaradas como procedimentos infalíveis, capazes de sempre proporcionar soluções adequadas para problemas de todos os tipos (BANDEIRA,1999).

Na opinião de Cornely (1978), participação significa estar presente ativamente no designar e no escolher alternativas, caminhos e em ter possibilidades reais de utilizar toda e qualquer alternativa, bem como combiná-las. Ela gera a possibilidade de superação da injustiça social.

Quando se faz referência à participação da sociedade, se está levando em consideração a definição de Ávila (1991), segundo a qual toda sociedade pode ser concebida como um sistema integrado de quatro subsistemas: o político, o social, o econômico e o cultural. Assim, sua estrutura consiste na relação mais ou menos estável destes quatro subsistemas.

Pinheiro (1997), adaptando de Pretty (1994), classifica diversos tipos ou maneiras de como as instituições de desenvolvimento interpretam e usam o termo participação:

- 1) **Participação passiva:** as pessoas participam sendo informadas do que vai acontecer ou já aconteceu. É uma decisão unilateral, sem qualquer tipo de consulta ou diálogo.
- 2) **Participação via extrações de informações:** as pessoas participam respondendo a perguntas formuladas através de questionários fechados. Os métodos não são discutidos e não há retorno de dados ou de resultados.
- 3) **Participação consultiva:** as pessoas participam sendo consultadas por agentes externos, os quais definem problemas e propõem soluções com base na consulta, mas sem dividir a tomada de decisão.
- 4) **Participação por incentivos materiais:** as pessoas participam fornecendo recursos como mão-de-obra e terra em troca de dinheiro, equipamentos, sementes ou outra forma de incentivo. A maioria dos experimentos em propriedades e projetos agrícolas se encaixa neste tipo. Quando a ajuda é retirada, o entusiasmo logo termina.

- 5) **Participação funcional:** as pessoas participam formando grupos para atender a objetivos pré-determinados e definidos por agentes externos. Estes grupos em geral dependem dos facilitadores, mas às vezes se tornam independentes.
- 6) **Participação interativa:** as pessoas participam de forma cooperativa, interagindo através de planos de ação e análise conjunta, os quais podem dar origem a novas organizações ou reforçar as já existentes. Estes grupos têm controle sobre as decisões locais. É dada ênfase a processos interdisciplinares e sistemas de aprendizado que envolvem múltiplas perspectivas.
- 7) **Participação por automobilização:** as pessoas participam tomando iniciativas para mudar os sistemas independentemente de instituições externas. O resultado dessa ação coletiva pode ou não mudar uma situação social indesejável (por exemplo, distribuição desigual de renda e de poder).

Os métodos participativos possuem alguns princípios comuns e fundamentais (FLECK, 1998):

- **Flexibilidade** - Os resultados são produzidos pelo grupo que participa.
- **Transparência** - Transforma a inteligência individual em coletiva, não induz nem manipula os participantes.
- **Multidisciplinaridade** - Envolve profissionais de várias áreas de conhecimento.
- **Comunicação nas duas direções** - Técnicos e comunidades aprendem.
- **Quantidade e Qualidade** – A avaliação é realizada levando em consideração os dois métodos.
- **Orientação segundo o grupo** - Deslocamento do poder de decisão para o grupo.
- **Parcela do poder** - Envolve o aumento do poder de encaminhamento e decisão por parte do grupo.
- **Presença local** - Projetos construídos localmente e com a participação comunitária.

- **Documentação** - Registro de todas as etapas do processo participativo.

Visando obter maiores êxitos na participação da comunidade no desenvolvimento local, muitas ONG(s), órgãos governamentais, autarquias e consultores da área criaram diversos mecanismos para maximizar a participação; contudo, neste momento estes não serão tratados, mas sim as diversas formas de participação.

O item 8.2 da Agenda 21 relata:

Os sistemas de tomada de decisão vigentes em muitos países tendem a separar os fatores econômicos, sociais e ambientais nos planos político, de planejamento e de manejo. Esse fato influencia as ações de todos os grupos da sociedade, inclusive governos, indústrias e indivíduos, e tem importantes implicações no que diz respeito à eficiência e sustentabilidade do desenvolvimento. Talvez seja necessário fazer um ajuste ou mesmo uma reformulação drástica no processo de tomada de decisões políticas e econômicas – na prática determinando uma integração plena entre esses fatores. Nos últimos anos, alguns governos também começaram a fazer mudanças significativas nas estruturas institucionais governamentais que permitam uma consideração mais sistemática do meio ambiente no momento em que tomam decisões de caráter econômico, social, fiscal, energético, agrícola, da área dos transportes e do comércio e outras políticas, bem como as implicações decorrentes das políticas adotadas nessas áreas para o meio ambiente. Também estão sendo desenvolvidas novas formas de diálogo para obtenção de melhor integração entre os governos nacional e local, a indústria, a ciência, os grupos ligados a assuntos ecológicos e o público no processo de desenvolvimento de abordagens eficazes para questões de meio ambiente e desenvolvimento...

A Agenda 21 procura, na sua essência, que o desenvolvimento local seja realizado com a participação da comunidade, mas, para assim ocorrer com sucesso, é preciso que haja mecanismos que possibilitem a participação.

Um primeiro mecanismo que leva à participação é a sensibilização da comunidade no que se refere à importância de sua participação no desenvolvimento local.

Outro mecanismo importante para a participação e organização dos conselhos existentes no município é a criação de um conselho municipal de desenvolvimento, a partir do qual será possível identificar os conselhos que o município precisa ter. Assim, além de dinamizar as ações de cada conselho, permite-se que eles tenham uma visão sistêmica sobre suas ações.

O conselho municipal de desenvolvimento deverá ser composto por representantes da sociedade política do município, da sociedade civil e da economia. É um conselho com caráter misto: consultivo e deliberativo. Essa opção deverá ser tomada caso a caso, em função da correlação das forças políticas locais. É um conselho autônomo, não tendo qualquer subordinação nem subordinando quaisquer outros organismos, sejam conselhos setoriais ou temáticos (CARVALHO, 1997).

Atualmente, os municípios estão criando ou reativando o conselho de desenvolvimento a fim de poderem captar recursos do Programa de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), que aprova sua liberação somente mediante o aval do conselho de desenvolvimento do município que solicitou o recurso.

É importante, conforme Gomes (1994), *“respeitar as diferenças individuais, que se evidenciam em interesses gerando conflitos que, mal administrados, transformam-se em destrutivos, bem administrados e construtivos.”* Portanto, uma boa administração fortalece e aumenta o nível de participação.

Mas, para que haja participação no desenvolvimento local, é necessário que o prefeito e seus secretários abram espaços para a participação, descentralizando o poder.

No campo econômico, as empresas já verificam a importância de se estabelecer parcerias para que elas cresçam em consonância com o local onde estão situadas. Capodagli & Jackson (2000) colocam o exemplo de uma cidade indiana – Evansville – onde as empresas locais, escritórios governamentais locais e regionais e instituições de educação estão trabalhando como parceiras para conseguir promover, educar, facilitar e reconhecer o uso da melhoria contínua visando obter qualidade de vida. Assim, equipes formadas por representantes de empresas, governo e instituições educacionais são criadas para fornecer o tipo de atividade necessária ao local de trabalho que surge e se transforma rapidamente. Com isso, é possível evitar o problema social causado pelo desemprego e baixa remuneração.

Conforme Varaschin (2002), não se pode nem deve esperar que os administradores eleitos assumam a liderança na tarefa de reinventar a democracia e torná-la a mais participativa possível. A missão de liderança rumo a um novo esforço de colaboração, baseado nas pessoas, deve ser sustentada, em grande parte, pelas

peças comuns, pelos líderes comunitários, pelos professores e pelas pessoas com capacidade de ação. Levando isso em consideração, oferecem-se algumas sugestões para as pessoas e líderes comunitários deste início de século:

- a) O governo sempre precisa de reformas, mas as reformas precisam de gerenciamento. Os governos estão desempenhando novos papéis, e um deles é o de construção da nova democracia. Em todas as suas múltiplas formas e apesar de toda a sua ineficiência, o governo ainda é um parceiro fundamental para o processo de inovação e desenvolvimento comunitário.
- b) Não existem soluções mágicas - só existem pessoas e relacionamentos. Mais do que estrutura de governança, o relacionamento entre as pessoas é o que faz a diferença e as coisas acontecerem.
- c) Neste processo, ninguém pode ficar de fora. As universidades, os profissionais liberais, os religiosos, a mídia escrita, falada e televisiva, as lideranças setoriais, as autoridades constituídas e o cidadão comum são todos candidatos a sentarem na mesma mesa e a enriquecer os diálogos na análise dos problemas, na busca das alternativas e na escolha das estratégias para o desenvolvimento social, econômico e ambiental do município.
- d) "Abra as portas do gabinete ou da sala de trabalho, substitua a mesa retangular por uma mesa redonda e muito maior" O velho estilo de gerenciamento de cima para baixo não funciona mais. Prepondera uma nova cultura de liderança em que todos os cidadãos querem ter um lugar à mesa. Assim, com uma mesa adequada e com espaço suficiente para todos os que queiram participar, as decisões serão sábias; a honestidade será a regra; os recursos serão suficientes para executar o que é importante; os problemas da maioria serão resolvidos; o povo, muito mais feliz, e o desenvolvimento, sustentável.
- e) As coisas simples, os velhos métodos trabalho, o saber-fazer tradicional ainda funcionam, apesar da globalização e dos avanços das ciências.
- f) A colaboração é complicada, difícil, frustrante e indispensável. Atualmente, municípios e comunidades estão tentando encontrar o caminho da colaboração, cometendo erros, muitos erros, mas começando a formar novas e abrangentes organizações que podem e vão resolver problemas e fortalecer a comunidade.

- g) A comunidade é importante. Apesar dos defensores da globalização e a universalização da internet, continuamos vivendo em uma pequena comunidade. A comunidade que tem importância é o município, é o bairro, é a vila, é nosso grupo de produção, são nossos vizinhos.
- h) O trabalho não termina. O sucesso nunca será definitivo. A política é de pequenos passos em direção a uma comunidade ativa, participativa, proativa, competitiva, colaborativa e deve incluir todos os cidadãos nas soluções encontradas.

2.4 IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO

Na medida em que um cidadão em uma comunidade não possui suas necessidades satisfeitas, sobram-lhe duas opções de ação: a primeira é reunir os amigos e os vizinhos e discutir o problema, uma equipe começa a funcionar para tratar da sua resolução; a segunda é esperar que o governo venha a suprir essa necessidade. O desenvolvimento das nossas municipalidades aconteceu porque os antepassados tinham a capacidade de “arregaçar as mangas” e enfrentar as dificuldades, ou seja, eles eram capazes de resolver os problemas com iniciativa própria (VARASCHIN, 2002).

Um projeto de desenvolvimento local deve buscar um desenvolvimento em que todos os setores da sociedade atinjam um patamar mínimo de qualidade de vida e de renda. As políticas públicas devem ser diferenciadas para os setores mais empobrecidos do campo e voltados para a ampliação da capacidade de produção dos agricultores familiares (MAGALHÃES & BITTENCOURT, 1997). A participação torna os processos de desenvolvimento local democráticos e direcionados aos objetivos que a sociedade deseja.

A abordagem de Desenvolvimento Local Sustentável, que enfatiza a dimensão territorial do desenvolvimento, considerando as pessoas e as instituições – envolvidas em certos segmentos de reprodução social – como atores sociais, propõe que o desenvolvimento atue no espaço rural ou urbano, delimitado por um território, que pode ser o município, uma comunidade, uma microrregião ou um assentamento

rural. As comunidades devem participar explorando as características e potencialidades próprias, na busca de especialização de atividades que lhes tragam vantagens comparativas de natureza econômica, social, política e tecnológica, aumentando a renda e as formas de riqueza, respeitando a preservação dos recursos naturais renováveis. Seus objetivos devem procurar o envolvimento das relações entre a dimensão ambiental, socioeconômica, cultural, tecnológica e político-institucional (FURTADO & FURTADO, 2000). Essa concepção considera também que o

“desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam...” e “...requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância e interferência excessiva de Estados repressivos” (FURTADO & FURTADO, 2000 op. cit. SEN, 2000:17 e 18).

Para o desenvolvimento local, é importante considerar o conceito de capital humano e o de capital social. O primeiro descansa no valor dos recursos humanos, em suas atitudes, história, habilidades, educação, capacitação e uso do conhecimento, saúde, bem-estar, entre outras qualidades. O segundo, relaciona-se ao conjunto de organizações que articulam e canalizam o trabalho humano e dão sentido às relações de reciprocidade, cooperação e intercâmbio, no espaço ou território considerado (FURTADO & FURTADO, 2000).

O desenvolvimento sustentável interessa principalmente às atividades humanas. Sua finalidade, freqüentemente, cria a expectativa dramática de quanto cada indivíduo e a população serão afetados se não se modificarem a forma de produção e os padrões de consumo (BOUDE *et. al.* 2002). As ações de desenvolvimento, tanto no estabelecimento das políticas locais, quanto nas políticas nacionais e globais, devem envolver a população, trabalhando as características individuais.

Para Hillman (1956), os processos democráticos são aqueles em que o técnico e o leigo têm papéis diferentes e necessários a desempenhar. Este autor entende que o leigo é a comunidade, mas atualmente pode-se dizer que a comunidade em muitos casos já está suficientemente politizada para definir conjuntamente com os técnicos as prioridades do município.

A democratização dos organismos governamentais não deveria ser confundida com processos de descentralização administrativa, de terceirização dos serviços, de apoio à criação de conselhos de desenvolvimento ou de convites esporádicos a organizações da sociedade civil e da economia para participarem de reuniões ou cursos. Estas iniciativas contribuem para a democratização interna dos organismos governamentais. No entanto, as iniciativas fundamentais passam pela vivência cotidiana dos servidores públicos nos esforços dos setores populares da sociedade civil e da economia para a superação dos processos de subalternidade a que se encontram sujeitos (CARVALHO, 1997).

O exercício da democracia participativa exige um desenvolvimento da informação que, por sua vez, passa pela educação e pela democratização da mídia, enquanto instância dominante de socialização. A informação aos cidadãos não só é fundamental para orientar o processo de planejamento, mas deve possibilitar a comunicação e o diálogo permanente entre a sociedade política e a sociedade civil. Muitas oportunidades sociais permanecem perdidas porque os cidadãos não têm acesso à informação. A transparência da administração pública depende desse acesso. O governo local que não possui um controle democrático nem mecanismos para criar um clima participativo tende, geralmente, a ser corrupto. O município não pode controlar a si mesmo. São os cidadãos e as comunidades, desde que organizados e informados, que garantem a transparência da gestão pública (JARA, 1998).

Embora a participação comunitária não seja a única causa do sucesso e, sendo induzida, demande prévio investimento em recursos humanos, financeiros e estruturais para a participação, ela é essencial para que a sociedade tenha o retorno esperado da administração pública, além de mostrar à comunidade as dificuldades pelas quais uma administração pública diuturnamente passa. Assim, a própria comunidade consegue ajudar a administração pública a enfrentar os problemas.

As chances de êxito de um projeto são tão maiores quanto maior o número de envolvidos que partilham do consenso sobre os objetivos e participam ativamente de suas ações. A participação é um dos pressupostos fundamentais para o alcance dos objetivos dos projetos (KLAUSMEYER & RAMALHO, 1995).

Segundo Viera *et. all* (1998), no Simpósio Internacional intitulado “Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil: A Contribuição de Ignacy Sachs”,

ocorrido em Minas Gerais em agosto de 1997, o professor Sachs fez, na abertura da sua conferência, o seguinte relato:

...o momento é apropriado para uma referência àquele seminário peripatético que realizamos junto com o pessoal do CETEC (Centro Tecnológico de Minas Gerais), na região de Três Marias. ... Fomos até lá porque na época um grande empresário – Antunes – pensava em montar uma gigantesca monocultura de mandioca para produzir álcool, numa área calculada em 200 ou 300 mil hectares, já não me lembro bem. Nós tentávamos convencê-lo de que a mesma quantidade de mandioca poderia ser produzida em condições incomparavelmente melhores, do ponto de vista social, através da agricultura familiar. Pleiteamos então, junto à CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco), um espaço de dois mil hectares, ao lado dos 200 ou 300 mil, para montarmos uma cooperativa de 100 famílias de camponeses, que se ocupariam da produção da mandioca e aproveitariam as ramas para criar porcos. Pelo fato de estar assentada às margens do lago Três Marias, do outro lado da represa, a comunidade também poderia optar pelo desenvolvimento da piscicultura, vista como um possível complemento da renda familiar. Estávamos então plenamente sintonizados com o conceito de sistemas integrados de produção de alimentos e energia (SACHS, 1998).

No entanto, além da CODEVASF não ter encontrado os dois mil hectares que se faziam necessários, tivemos que considerar o seguinte problema: como criar peixes em meio a tantas piranhas? Em meio a essa discussão, entramos numa balsa para atravessar o rio. Nela havia apenas um caminhão. Perguntamos ao motorista para onde ele estava se dirigindo, e ele mencionou Cachoeira de Santana, na Bahia – um trajeto de novecentos e tantos quilômetros de asfalto. O que ele estava levando como carga? Peixes. Parecia-nos meio surpreendente o fato que ele estava transportando peixes do interior de Minas Gerais para o litoral da Bahia, e indagamos: Que tipo de peixe? Não obtivemos resposta. Reiteramos a pergunta, e nada. Na terceira vez, o caminhoneiro nos disse: podem olhar! Constatamos que havia uma tonelada de piranhas congeladas no caminhão. Aquilo que considerávamos o principal obstáculo – as piranhas – representava, portanto, um produto que merecia ser transportado em caminhão, por uma distância de mil quilômetros... Levei vários anos para entender as origens desse mercado para sopa de piranhas na Bahia. Ontem, numa conversa com um mineiro que estava vindo também para Belo Horizonte, contei-lhe essa história. E fiquei sabendo que o hotel Novotel, em Manaus, oferece uma caldeirada de piranha no café da manhã para todos aqueles que tomaram um pileque na noite anterior! Em síntese, extraí daquelas andanças uma lição extremamente importante: não se deve opinar sobre questões de desenvolvimento sem, antes, conhecer bem a cultura local (SACHS, 1998).

A participação ativa da sociedade civil na elaboração e execução dos planos de desenvolvimento local é de vital importância para a descentralização do poder público, além de trazer como benefício o poder de comando que a comunidade adquire.

Se os cidadãos souberem gerir e solucionar seus problemas, terão maiores possibilidades de sucesso. Os recursos financeiros não serão suficientes se eles não

tiverem o conhecimento necessário para desenvolver o empreendimento. Assim, a alocação de insumos intelectuais passa a ser decisiva neste processo, porque permite maior autonomia frente a variáveis exógenas (JORDÁN & ZAPATA, 1998).

Segundo Fleck (1998), nas metodologias participativas os projetos de desenvolvimento são construídos junto com as pessoas que irão desenvolvê-los, e estes, democraticamente, são executados pela comunidade local com o auxílio dos técnicos e monitores. Assim, tais metodologias diferem dos métodos autoritários no sentido ético, porque compreendem outro tipo de relação entre técnicos e comunidades, em que os valores são voltados à cooperação mútua. Elas também supõem uma outra forma de perceber e entender a comunidade.

Carvalho Filho (1999) retrata a importância da participação dentro do processo de desenvolvimento local da seguinte forma:

O Desenvolvimento Local é um processo que tem que crescer gradativamente, envolvendo e sendo apreendido pelos atores locais numa perspectiva educadora, emancipadora, geradora de auto-estima e auto-confiança. Não pode ser resumida a um plano bonito, grande e ilustrado com dados estatísticos, tabelas e gráficos. Se ele não for vivido, entendido, assumido e aperfeiçoado pelos atores sujeitos desse processo, não será sustentável. É importante que inicie simples mas participativo. (p.7)

A participação popular organizada tende a aumentar os conflitos, e estes, apesar das dificuldades enfrentadas, tendem a ser resolvidos a partir do reconhecimento de direitos, das negociações e da colaboração entre as partes envolvidas. A participação da sociedade é, pois, um exercício de sua real cidadania (BITTENCOURT, 1998).

2.5 OS ATORES DO PROCESSO PARTICIPATIVO

Os atores do processo de desenvolvimento local são denominados nos livros de administração de *stakeholders*. Roy (1996), ao trabalhar uma metodologia multicritério de apoio à decisão, diz que eles são pessoas, grupos ou instituições que possuem alguma influência no processo decisório.

As decisões são realizadas através de um processo que poderá fazê-los demorar mais ou menos tempo para tomá-las. Elas só são realmente tomadas quando o decisor ou os decisores decidem fazer ou não fazer algo (ROY, 1996). Portanto, se todos os atores realmente participarem do processo, poderão decidir que ações são prioritárias e quais deverão ser realizadas na sua municipalidade e/ou região.

O relatório de referência do Banco Mundial para uma reunião do Grupo dos Sete em Lyon, em 1996, citado por Bandeira (1999), afirma:

“O Banco Mundial acredita que, para que o processo de desenvolvimento local seja sustentável, deve existir um conjunto transparente e previsível de normas e instituições que regulem as ações públicas e privadas. A boa governança é caracterizada por: um processo esclarecido e previsível de formulação de políticas públicas, por servidores públicos profissionalizados, por um Poder Executivo que possa ser responsabilizado por suas ações e por uma sociedade civil forte e atuante nas questões de interesse público – todos agindo dentro das regras da lei. A participação é um componente intrínseco da boa governança.”

A participação plena e frutuosa do conjunto de uma população em projetos de desenvolvimento local é um objetivo extremamente difícil de conseguir. O campo de ação é demasiadamente vasto, a população é geralmente composta por numerosos grupos sociais cujos interesses, preocupações ou recursos diferem muito. Por outro lado, participar de tais projetos pressupõe um envolvimento duradouro e exigente. Quanto maior e representativo for o número de atores envolvidos em um processo participativo, mais democrático este será e maiores serão os êxitos no desenvolvimento local.

Em um processo participativo, desde a elaboração do planejamento até sua execução, é necessário que as organizações e os cidadãos participem, em algum momento, de sua elaboração. Além de participar, é importante que cada organização e todo cidadão conheça o seu papel dentro do sistema planejado, comprometendo-se com o desenvolvimento local.

Para conseguir este êxito, faz-se necessário o envolvimento, se possível, de todos os setores sociais, econômicos e políticos da comunidade, bem como de sindicatos, comunidades, secretarias municipais, prefeito, poder legislativo local,

comissões existentes no município, cooperativas, empresas, agricultores, lideranças, igrejas e ONGs, entre outros.

Dentro desse processo existem dois grupos de organizações que devem participar. O primeiro, é composto pelas organizações formais e que normalmente são registradas. Mas existe o grupo de organizações informais, que, segundo Bernardes & Marcondes (2001), é constituído por pessoas que se reúnem para atingir metas individuais em uma situação cooperativa ou convergente. Este grupo pode ser apenas um grupo de pessoas que se reúne para jogar futebol e se divertir ou, ainda, um grupo para defender um ambiente desfavorável, como cobrar uma medida da prefeitura. Conforme a figura 2, verifica-se que as variáveis nessas organizações funcionam de maneira quase que oposta em cada um dos tipos.

Para se envolver as organizações informais, é necessário conhecê-las e saber dos seus interesses, da representatividade e da importância de cada uma. Jamais deve ser ignorada a existência desse tipo de organização.

Apesar de inicialmente ser utópica a participação de todos os atores citados acima, visto que alguns resistem em participar, torna-se essencial demonstrar sua importância e nunca eliminar futuras participações dos atores que inicialmente não concordaram com este novo processo de decisão. Isto porque, se algum deles, além de não participar, minar o processo participativo, tal comportamento poderá acarretar consequências graves no desenvolvimento local.

Variáveis	Grupo Formal	Grupo Informal
Funções	Atender às necessidades da organização	Atender às necessidades dos membros do grupo
Estrutura	Imposta ou decidida por um conselho da organização	Autônoma em decorrência das simpatias e antipatias pessoais
Fronteira	Aberta para a troca de participantes	Fechada, os participantes de fora têm que conquistar o espaço
Coesão	Baixa; devido à predominância de metas co-orientadas	Alta devido à predominância de metas cooperativas

Figura 2 – Diferenças entre as variáveis do grupo formal e as do grupo informal – adaptado de BERNARDES & MARCONDES (2001)

Carvalho (1997) sugere que os movimentos e as organizações sociais, assim como as instâncias de participação social na administração municipal, tenham caráter predominantemente efêmero, modificando-se permanentemente em função dos objetivos e da correlação de forças políticas conjunturais. Além disso, ele sugere que o papel de instituições formais, como o Conselho de Desenvolvimento Municipal, deverá restringir-se a decisões gerais e, portanto, episódicas¹.

Infelizmente, muitas organizações acreditam que é participativo reunir uma ou mais comunidades em uma sala e captar seus problemas, para depois realizar projetos que elas vêem como solução para a comunidade. Mas, como foi destacado anteriormente, para um plano de desenvolvimento ser realmente participativo, faz-se necessário que a sociedade participe antes do planejamento, durante e depois.

2.6 O QUE LEVA A SOCIEDADE A PARTICIPAR DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

A proposta de desenvolvimento local participativo implica a democratização da vida social, através da mobilização da sociedade para a gestão compartilhada do desenvolvimento em processo, na democratização do poder local exercida nos mecanismos e canais de participação social, no reforço e na ampliação das organizações sociais, na promoção de parcerias e na existência de um sistema de informações aberto e descentralizado (JARA, 1996, *op. cit.* ALVES DA SILVA, 1997).

Contrapondo-se à teoria desenvolvimentista tradicional, com base nos pólos de crescimento, o desenvolvimento local aparece como estratégia de caráter estruturante, com a implantação de projetos econômicos ligados ao tipo de vocação da região ou município (ALVES DA SILVA, 1997).

¹ Episódicas: circunstâncias pertencentes a uma série de acontecimentos que formam um conjunto/ação incidente ligada à ação principal (Pequeno Dicionário Enciclopédico KOOGAN LAROUSSE, 1979).

A sociedade participa do desenvolvimento local quando observa os resultados positivos de sua participação, ou seja, quando é dado a ela poder de decisão e execução; assim, ela ajuda a gerenciar os recursos públicos conforme sua necessidade.

Existem inúmeras vantagens para que se promova um processo de desenvolvimento local participativo, mas inicialmente será colocada a descentralização de poder, pois, para que esta realmente ocorra, é necessária a participação da comunidade no desenvolvimento municipal.

Para que ocorra um processo realmente participativo, precisa-se criar uma identidade para o local, e que a comunidade faça parte do desenvolvimento dessa identidade. Com isso o município passa a ter uma imagem. Conforme Pereira (2001), quando alguém menciona uma cidade, uma região, um estado ou mesmo um país, ou a eles se refere, alguma percepção vem à cabeça de quem ouve. Ela pode ser positiva, negativa, uma mistura das duas ou nenhuma. A imagem é uma simplificação globalizadora de um largo número de associações entre dados objetivos e subjetivos, o qual tem sempre por referencial as características individuais de cada um.

O estímulo à participação pode ser conseguido através das consolidações de parcerias e da construção de um processo participativo que traga resultados positivos a todos. O cidadão deve fazer parte da identidade do território.

Uma das características da descentralização das políticas públicas para o nível municipal tem sido a maior aproximação da população dos centros decisórios da gestão dessas políticas. As prefeituras, ao ampliarem o poder de dispor sobre os serviços públicos diretos à população, assumiram não apenas o bônus político dos potenciais serviços prestados, mas também o ônus das reivindicações e protestos diretos da população porventura insatisfeita com a qualidade e volume desses serviços (CARVALHO, 1997)

Pode-se admitir que a prefeitura fica imediatamente ciente de cada descontentamento. Assim, a descentralização serve como um termômetro de administração, podendo, inclusive, favorecer a popularidade dos políticos que estão na administração municipal.

A comunidade participa das dificuldades da prefeitura e pode ajudar a resolver os problemas do município. Isto acontece quando ela participa diretamente

e com a responsabilidade de realizar o desenvolvimento local. Desse modo, esta é uma outra grande vantagem, conseqüente da descentralização, e que traz em seu bojo uma diminuição na preocupação dos secretários e do prefeito com pequenos problemas.

A democratização do poder e a participação social, relacionadas à evolução da democracia representativa para a participativa, fazem com que o espaço público comunitário adquira peso fundamental em contraposição ao Estado centralizado. O autor refere-se à criação de mecanismos de participação simplificados e mais diretos dos atores-chave do município; à criação de mecanismos de comunicação mais ágeis de comunicação com a população (porque é preciso estar bem-informado para participar eficientemente), à flexibilização de mecanismos financeiros (com maior controle direto das comissões e conselhos gestores), entre outros aspectos. Implica a mobilização da sociedade local para que a gestão do processo de desenvolvimento se faça de forma solidária e compartilhada (SILVA, 1997).

A Agenda 21, no item 8.4, prevê a necessidade de integrar os processos de tomada de decisão relativos às questões de meio ambiente e desenvolvimento. Assim, devem-se aperfeiçoar os processos de tomada de decisão, de modo a efetivar uma integração gradual entre as questões econômicas, sociais e ambientais, na busca de um desenvolvimento economicamente eficiente, socialmente eqüitativo e responsável e ambientalmente saudável.

Logo, com a participação surge um processo organizado, pelo qual todos adquirem uma visão compartilhada do desenvolvimento local, permitindo que cada cidadão e organização saiba seu papel, para que ocorra o melhor desenvolvimento local. Assim, à medida que eles verificam essa necessidade, passam a procurar e valorizar os processos de capacitação.

Com a globalização, aumenta a necessidade de realização de parcerias. Desse modo, ou seja, comunidade organizada existe maior facilidade de realizá-las, tanto em nível econômico como em caráter social. Neste sentido, segundo Jórdan & Zapata (1998), no eixo atual de mundialização da economia, com integração dos mercados, transnacionalização da produção e universalização da informação e do conhecimento, o Nordeste começa a repensar o seu futuro: de região-problema a parceira do desenvolvimento nacional.

A parceria local corresponde à constituição de uma rede de relações e de solidariedade no território, visando valorizar melhor as potencialidades e enriquecer as ações setoriais de uma rede de reflexão “transversal”, intersetorial (GASPAR *et. al.*, 1997).

A parceria articula-se em torno da partilha de uma idéia progressivamente integrada às políticas e práticas de desenvolvimento em todos os níveis (GASPAR *et. al.*, 1997). Assim, a parceria gera uma visão compartilhada do desenvolvimento local.

Conforme Gaspar *et. al.* (1997), as parcerias locais podem ser iniciadas de três formas:

- a) **parcerias locais, criadas por iniciativas de pessoas**, individualmente, muitas vezes por líderes locais da sociedade civil, que desejam intervir ativamente na realidade econômica, social e cultural local;
- b) **parcerias locais, criadas por iniciativa de empresas ou mais genericamente de organismos profissionais** (cooperativas, associações de classes, etc.), as quais reivindicam um lugar privilegiado nas decisões econômicas;
- c) **parcerias locais, criadas por iniciativa dos poderes públicos**, locais ou não, os quais, em prol do interesse comum, substituem, nas zonas difíceis, a iniciativa privada rara ou deficiente.

Essas três formas de iniciativas possuem, basicamente, os seguintes objetivos iniciais (GASPAR *et. al.*, 1997):

- a) no primeiro caso, orientam-se mais para questões da sociedade (relações sociais, promoção da cultura, renovação da identidade, etc.);
- b) no segundo, centram-se sobretudo na ação econômica e na criação, na promoção, na condução de dinâmicas de projetos do desenvolvimento local de forma participativa;

- c) no terceiro, orientam-se mais, em uma primeira fase, para uma lógica do equipamento (implantação de infra-estruturas, de equipamentos coletivos, etc.) e depois, para a tomada em conta da globalidade do território implicado.

Assim, a natureza do processo difere nos três casos da seguinte forma (GASPAR *et. al.*, 1997):

- a) Quando iniciada por indivíduos, a parceria elabora-se muitas vezes como um exercício de militância coletiva, o que pode dar uma perspectiva de perenidade ligada a uma cidadania ativa.
- b) Quando iniciada por atores privados, a sua base é geralmente o interesse setorial que obriga a ultrapassar os interesses individuais e a criar sucessivos agrupamentos em bases mais largas.
- c) Quando provém da iniciativa pública, a parceria nasce geralmente de uma vontade substitutiva de reagir a uma situação econômica e social desfavorável.

Dentro da perspectiva estratégica, as alianças são veículos para a realização da missão de cada participante, de modo que a parceria seja considerada como parte integrante da estratégia de qualquer organização sem fins lucrativos ou empresas com fins lucrativos. As organizações precisam pensar estrategicamente para obter o máximo de uma cooperação intersetorial. Para cada aliança, ela deve delinear sistematicamente os aspectos por que, o que, quem, quando e como criar, desenvolver e administrar o relacionamento, respondendo às seguintes perguntas estratégicas (AUSTIN, 2001):

- a) Por que deveríamos cooperar? A organização deve especificar a função e o valor da cooperação, mostrando onde esta se encaixa na estratégia geral da organização e como ela contribui para a realização de sua missão.
- b) Que tipo de cooperação deveríamos empreender? Dada a infinidade de modalidades de cooperação, a organização precisa entender as implicações dessas diferentes modalidades para poder selecionar a ideal para cada circunstância específica.

- c) Com quem deveríamos cooperar? Para selecionar o parceiro certo, a organização precisa descobrir a compatibilidade certa entre as missões, os valores, as necessidades e as competências.
- d) Quanto deveríamos cooperar? O tempo é um ingrediente essencial da formulação de estratégia. A organização deve considerar como preocupação central a decisão de quando entrar numa aliança e quando mudar sua natureza.
- e) Como deveríamos cooperar? A organização deve ver o esquema e a administração específicos de uma aliança como parte de um processo iterativo contínuo, que evolui com a cooperação.

Ao afirmar que participar não é simplesmente decidir o destino dos recursos públicos, se está verificando que cada ator que vive em um território tem um papel e diversas responsabilidades. Para melhorar a qualidade de vida no seu território, é preciso realizar parcerias e ter o espírito cooperativo.

2.7 O MUNICÍPIO COMO INSTÂNCIA PARA A PARTICIPAÇÃO

Ao se repensar o papel e a importância do governo federal, constata-se que a era do governo nacional está chegando ao fim. A sociedade não pode mais olhar para o governo federal como principal 'solucionador' de problemas. A confiança no governo e nos políticos diminuiu; os limites do Estado foram reconhecidos. Isso desencadeou uma maciça transferência das funções sociais do nível federal para os níveis locais e do setor público para o privado. Existe uma tendência mundial de as empresas com fins lucrativos e as organizações do terceiro setor assumirem um papel maior na resolução dos problemas da sociedade. Esta mudança das mãos das responsabilidades sociais está intensificando cada vez mais as exigências sobre os setores industriais e os setores sem fins lucrativos, pressionando-os a cooperar (AUSTIN, 2001).

O município tem uma escala territorial adequada à mobilização das energias sociais e à interação de investimentos potencializadores do desenvolvimento, seja pelas reduzidas dimensões, seja pela aderência político-administrativa decorrente da

municipalidade e da instância governamental. O desenvolvimento municipal é uma resultante direta da capacidade dos atores e da sociedade locais de se estruturarem e se mobilizarem, com base em suas potencialidades e em sua matriz cultural, a fim de definir e explorar as oportunidades, buscando a competitividade através de rápidas e profundas transformações (BUARQUE, 1999).

Segundo o Projeto Aridas (1994), o município é a principal célula social de descentralização administrativa e desconcentração econômica e é a base do processo de *municipalização* e desenvolvimento local. Articulado ao contexto e a um sistema municipal mais amplo, o município não é uma unidade isolada e autárquica, mas um espaço de decisão com níveis diferenciados de autonomia e competência para a gestão pública e iniciativas privadas. O sistema municipal de governo deve ser entendido como a rede de unidades político-administrativas que institucionalizam o poder público no plano local do território estadual, com a responsabilidade de planejar e gerir as políticas.

Dentro da realidade brasileira, verifica-se que os municípios, em sua maioria, são predominantemente rurais, apesar de, ao se analisar o Censo de 2000, realizado pelo IBGE, verificar-se que apenas 18,75% dos 169.799.170 habitantes do País vivem em áreas rurais. Assim, segundo Veiga (2001), para oferecer melhores perspectivas aos 4.500 municípios rurais, onde estão quase 52 milhões² de habitantes, qualquer projeto de desenvolvimento para o Brasil deverá conter diretrizes, objetivos e metas que favoreçam sinergias entre o setor primário, o secundário e o terciário de suas economias locais. Será preciso incentivar todas as formas de empreendedorismo que possam explorar vantagens comparativas e competitivas de seus territórios. Dentro da realidade das municipalidades rurais, os êxitos dessas diretrizes, objetivos e metas serão alcançados através de articulações locais com as demais municipalidades.

Levando em consideração a premissa acima, pode-se verificar que a participação dentro de uma política de desenvolvimento não deve ser limitada ao

² Veiga deve ter estimado os 52 milhões de habitantes rurais levando em consideração que o levantamento realizado em áreas urbanas pelo IBGE classifica como urbana a área classificada dessa forma nos municípios rurais. Segundo o Censo de 2000, a população rural é de 31.845.211 habitantes.

território municipal e também se deve buscar o estabelecimento de parcerias entre as diferentes municipalidades onde se gerará uma participação entre todos os atores dos diferentes municípios no processo de desenvolvimento local. Logo, comprova-se novamente a necessidade de o local levar em consideração o município e sua região.

Ao trabalhar localmente, poder-se-á fazer com que as instituições sem fins lucrativos congreguem as sinergias oriundas de cooperações complementares de duas ou mais instituições. Organizações – sejam elas sem fins lucrativos, com fins lucrativos ou governos – com capacidades complementares tornam-se capazes de realizar mais em conjunto do que separadamente. Um tipo relacionado de cooperação concentra-se na interdependência inevitável, o conceito que afirma que nenhuma entidade isolada possui todos os elementos necessários para abordar com eficácia uma necessidade social identificada. Quando não se pode prosseguir sozinho e ter sucesso, a cooperação torna-se um pré-requisito para a eficácia. Outras alianças concentram-se em criar massa crítica – os grupos cooperantes não trazem necessariamente diferentes recursos para a mesa, mas eles efetivamente compartilham uma preocupação comum com determinado problema. Tais grupos unem-se para reunir confiança, conhecimento, recursos financeiros ou poder político suficientes para que possam ser eficazes (AUSTIN, 2001).

Para Buarque (1999), o desenvolvimento municipal é um caso particular de desenvolvimento local com uma amplitude espacial delimitada pelo corte político-administrativo do município. Pode ser mais amplo que a comunidade e menos abrangente que a microrregião ou supramunicipal (aglomeração ou partes de municípios constituindo uma região homogênea).

Convém ressaltar que buscar a participação não significa que uma prefeitura não realize um planejamento; pelo contrário, este deve ser realizado de maneira participativa e tendo um sistema de controle de resultados. Para tanto, faz-se necessário estabelecer indicadores de desempenho nas diversas áreas. Segundo (MILTZBERG, 1995), a finalidade de um plano é de especificar um resultado desejado em algum tempo futuro, e o propósito do controle é de avaliar se os resultados estão sendo alcançados. Com isso, planejamento e controle caminham juntos.

Os municípios conseguiram ser reconhecidos com base da organização social e política, com várias alternativas de ampliação das estruturas de participação e democratização, como espaços possíveis de decisão direta dos próprios cidadãos. O poder local, significando mais que o governo local, abrangeria formas diretas de articulação dos atores sociais, constituindo espaços públicos comunitários, apontando para transformações evolutivas da democracia representativa para uma democracia participativa (ALVES DA SILVA, 1997).

Desenvolvimento local e descentralização são processos distintos e relativamente independentes, embora quase sempre interligados e complementares. A descentralização é um aspecto político-institucional que decorre de decisões restritas à forma de organização da sociedade e da administração pública no trato das políticas públicas e dos programas. No entanto, a descentralização pode contribuir significativamente para o desenvolvimento local, resultando, normalmente, de iniciativas e capacidades endógenas das populações locais e municipais e de instâncias político-administrativas. Neste sentido, apesar de representar um movimento restrito e independente, a descentralização pode representar uma base importante para estimular e facilitar o desenvolvimento local, criando as condições institucionais para as organizações e possibilitando a mobilização das energias sociais e decisões autônomas da sociedade (BUARQUE, 1999).

A descentralização pelo caminho da *municipalização* representa uma forma de distribuição de poder e de espaços de autonomia no processo decisório e na dinâmica e organização econômica e social. Não se limita à redefinição das instâncias espaciais de poder dentro da estrutura do Estado - com maior autonomia e poder decisório das prefeituras -, na medida em que se pressupõe também a desconcentração de poder do Estado em direção à sociedade e à organização comunitária (PROJETO ARIDAS, 1997).

Buarque (1999), confirma que a *municipalização* é uma forma de descentralização administrativa das políticas e dos mecanismos de intervenção pública para o plano municipal, com transferência efetiva da capacidade decisória para o município como espaço de poder local. Representa, portanto, um caso particular de descentralização; corresponde a um corte espacial de menor amplitude na organização político-institucional e administrativa brasileira (inferior ao âmbito estadual ou microrregional).

Identificada, normalmente, com uma redistribuição de poderes no interior da administração pública – da União ou estado para o município –, a municipalização pode ser apresentada também como o aumento de poder e responsabilidade decisória da sociedade municipal. Por outro lado, no interior do município pode ocorrer uma ampliação do processo de descentralização, com o repasse da responsabilidade executiva de projetos e com autonomia nas escolhas e definição de prioridades para as comunidades e subconjuntos espaciais (submunicipais), incluindo os assentamentos de reforma agrária (BUARQUE, 1999).

A descentralização que interessa à proposta de desenvolvimento sustentável é aquela que fortalece os mecanismos de gestão local. Ela surge como elemento estratégico da modernização institucional, visando fortalecer as instâncias municipais de poder, em detrimento de aparelhos e práticas centralizadores. Essa abordagem estabelece um espaço de possibilidades operativas para atingir sustentabilidade nos planos de desenvolvimento, o que significa promover novas regras de convivência entre o poder local e as comunidades, permitindo perceber com maior realismo os problemas que afetam a população local, ampliando suas capacidades técnicas e gerenciais, além de tornar as entidades locais competitivas para desenvolver projetos de interesse coletivo (JARA, 1998).

A própria descentralização institucional de poder favorece o fortalecimento da organização e participação da sociedade, pela proximidade do cidadão e *da escala dos problemas* (Ver Figura 1) e políticas. Além disto, por permitir esta proximidade e organização do cidadão e formas mais efetivas de democratização, participação e controle social da gestão pública, a municipalização proporciona maior efetividade a políticas e projetos públicos. A visibilidade dos interesses e a concretude dos problemas na vida cotidiana do cidadão tornam o município uma unidade política apropriada para a prática da democracia e do processo participativo (PROJETO ARIDAS, 1997).

O processo de globalização tem enfraquecido o conceito tradicional de Estado nacional, conduzindo a uma redução do espaço de autonomia dos governos nacionais e estaduais em diversos campos de atuação. Hoje, o Estado nacional é pequeno demais para as coisas grandes e grande demais para as coisas pequenas. O Brasil passa por um acelerado processo de descentralização, concebendo que o papel do Estado deve centrar-se no município, como unidade básica federada,

tornando-se mais fácil o envolvimento das comunidades na tomada de decisões (JARA, 1998).

3 ASPETOS METODOLÓGICOS

A elaboração do trabalho visa explorar os principais fatores que dificultam o envolvimento comunitário no processo de desenvolvimento local. Para tanto foi realizada uma pesquisa qualitativa no município catarinense de Rancho Queimado.

3.1 A ABORDAGEM QUALITATIVA

O método qualitativo difere do quantitativo por não empregar dados estatísticos como base do processo de análise de um problema. Não depende de numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas (RICHARDSON, 1999).

A pesquisa qualitativa considera que existe uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, ou seja, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do agente que não consegue ser traduzida em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são bases para este processo. O ambiente natural é a fonte direta para a coleta dos dados e o pesquisador é o instrumento-chave. O trabalho é realizado de forma descritiva; sobre ele, os pesquisadores tendem a realizar as análises de forma indutiva. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem (SILVA & MENEZES, 2001).

As pesquisas qualitativas, ao contrário do que ocorre com as pesquisas quantitativas, possuem maior flexibilidade e não admitem regras precisas, além de diferirem bastante quanto ao grau de estruturação prévia, ou seja, quanto aos aspectos que podem ser definidos já no projeto. Assim, enquanto os pós-positivistas trabalham com projetos bem-detalhados, os construtivistas sociais defendem um mínimo de estruturação prévia, considerando que o foco da pesquisa, bem como as

categorias teóricas e o próprio *design*³, só deverão ser definidos no decorrer do processo de investigação (ALVES-MAZZOTTI & GEWANDSZNAJDER, 2001).

A pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como uma tentativa de compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentados pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características comportamentais (RICHARDSON, 1999, p.90).

A análise qualitativa decompõe um fenômeno, um problema e/ou um assunto nas suas partes essenciais, como ocorre na "análise elementar" no campo da química, ou na "análise componencial" da lingüística, na "análise estrutural" da antropologia e sociologia, na "análise de conteúdo" no campo da comunicação; por exemplo, a decomposição de um fenômeno em suas partes, de tal modo que tais partes se organizem em sua recíproca tendência, procurando estabelecer as relações que se firmam entre as partes (FERRARI, 1982).

Existem pesquisadores que defendem o mínimo de estruturação e outros, um maior grau de estruturação. Os argumentos de ambos os lados podem ser válidos, dependendo da situação a ser pesquisada. Os planejamentos menos estruturados são mais adequados para estudos de realidades muito complexas e/ou pouco conhecidas. Quando se possui um maior grau de conhecimento devido à existência de outras pesquisas, um planejamento altamente indutivo resulta em perda de tempo e de profundidade. Além disso, trabalhar de forma predominantemente indutiva, deixando que o *design* e a teoria emergam dos dados, é difícil até mesmo para pesquisadores mais experientes (ALVES-MAZZOTTI & GEWANDSZNAJDER, 2001).

Esta forma de trabalhar um problema faz com que as variáveis sejam qualitativas. Segundo Ferrari (1982), estas também são designadas como variáveis "nominais", sendo caracterizadas ou definidas por seus atributos, que correspondem a aspectos não-mensuráveis, não-numéricos das hipóteses ou do problema da

3 O design corresponde ao plano de estratégias utilizadas pelo pesquisador para responder às questões propostas pelo estudo, incluindo instrumentos de coleta, análise e interpretação dos dados, bem como a lógica entre si dos diversos aspectos da pesquisa (ALVES-MAZZOTTI & GEWANDSZNAJDER, 2001).

pesquisa. Para que elas sejam tratadas de modo qualitativo, se faz necessário considerar o critério de qualidade.

Embora o planejamento não necessite nem deva ser apriorístico⁴, no sentido mais estrito, nos estudos qualitativos a coleta sistemática de dados deve ser precedida por uma imersão do pesquisador no contexto a ser estudado. Esta fase exploratória permite que o pesquisador, sem descer ao detalhamento exigido numa pesquisa tradicional, defina algumas questões iniciais, além dos procedimentos adequados à investigação dessas questões (ALVES-MAZZOTTI & GEWANDSZNAJDER, 2001).

A abordagem qualitativa de um problema, além de ser uma opção do investigador, justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social. Tanto assim é que existem problemas que podem ser investigados por meio de metodologia quantitativa, e há outros que exigem diferentes enfoques e, conseqüentemente, uma metodologia de conotação qualitativa (RICHARDSON, 1999, p.79).

De acordo com este autor (Richardson, 1999), normalmente as análises qualitativas têm como objeto situações complexas ou estritamente particulares. As pesquisas que empregam este tipo de metodologia podem ver a complexidade de determinados problemas, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em nível de profundidade, o entendimento das particularidades de comportamento dos indivíduos. Existem três situações básicas neste sentido:

1. situações em que se evidencia a necessidade de substituir uma informação estatística por dados qualitativos;

⁴ Apriorístico – convicção intelectual a respeito da existência de conhecimentos, princípios, idéias etc. (HOUAISS, A.; VILLAR, M. de S.; FRANCO, F. M. de M.; **Dicionário Houaiss** da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001).

2. situações em que se evidencia a importância de uma abordagem qualitativa para compreender aspectos psicológicos cujos dados não podem ser coletados de modo completo por outros métodos devido à sua complexidade;
3. situações em que observações qualitativas são usadas como indicadores do funcionamento de estruturas sociais.

No caso do presente trabalho, a abordagem qualitativa se justifica principalmente pela segunda situação. A pesquisa procura observar os aspectos psicológicos de alguns indivíduos sobre o processo participativo e a partir da delimitação de alguns indicadores de problemas circunscritos a uma determinada localidade, embora de forma não exclusiva.

3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa desenvolveu-se no município catarinense de Rancho Queimado, localizado nas encostas da Serra Geral, distante aproximadamente 60 quilômetros de Florianópolis.

Visando alcançar os objetivos do presente trabalho, as atividades começaram pela focalização do "problema de pesquisa" sobre o objeto de estudo, que é a baixa participação da comunidade no processo de desenvolvimento local. Conforme Alves-Mazzotti & Gewandsznajder (2001), o foco da pesquisa pode ser definido como uma indagação referente à relação entre duas ou mais variáveis ou como uma questão relevante que nos intriga e sobre a qual as informações disponíveis são insuficientes.

Para dar-lhe consistência, foi realizado um levantamento bibliográfico sobre os diversos aspectos que de alguma forma interferem no aspecto a ser estudado ou relevantes para entender-lhe o contexto. Este levantamento bibliográfico pode ser caracterizado, segundo o conceito de Lakatos & Marconi (2001), como a realização de um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de

importância por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relativamente ao tema.

Concluída esta etapa, partiu-se para a escolha de um município que se adequasse o desenvolvimento do estudo. Como se pretendeu dar-lhe uma base científica para entender os problemas que dificultam ou minimizam a participação comunitária no processo de desenvolvimento local e/ou municipal, optou-se por um município que já tivesse uma história de envolvimento comunitário nas decisões sobre seu desenvolvimento, ou seja, em que o poder público tenha aberto espaço para que a sociedade, de alguma forma, participasse das decisões políticas, econômicas, sociais e culturais a respeito de ações que, pelo menos teoricamente, trariam benefícios para a sociedade.

A escolha recaiu sobre Rancho Queimado, pela informação de que, desde 1994, o município vem trabalhando num processo participativo, tendo por base um Planejamento Estratégico Participativo (PEP). Posteriormente, mesmo com a mudança política na administração municipal, preservou o programa, e começou a desenvolver uma metodologia de envolvimento comunitário através de um trabalho em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, além de contar, no momento também com a participação e a assessoria da Epagri (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina).

Para dar credibilidade à pesquisa, procurou-se realizar um processo de investigação crítica, que, segundo Richardson (1999), é variada e flexível, e só assume uma forma quando aplicada ao estudo de uma situação ou fenômeno particular. Mesmo assim, a aproximação crítica tem vários elementos essenciais, e a intenção é resumi-los para conseguir uma melhor compreensão da situação ou do fenômeno.

O trabalho de campo na municipalidade consistiu em entrevistas de lideranças, técnicos, empresários, professores e agricultores. Para efeito de caracterização, consideram-se lideranças atores como prefeito, secretários municipais, vereadores, presidentes de sindicatos, o pastor e líderes comunitários; os técnicos são os profissionais que, de alguma forma, auxiliam no processo de desenvolvimento do município, como os dois engenheiros agrônomos entrevistados. O processo de seleção dos 16 entrevistados foi realizada, de acordo com a proposta de Alves-Mazzotti & Gewandsznajder (2001), de forma proposital, ou seja, a escolha

foi feita em função das questões de interesse do estudo e também das condições de acesso e permanência no campo e da disponibilidade dos cidadãos selecionados. As entrevistas foram realizadas entre os dias 15 de fevereiro e 10 de maio de 2002.

Segundo Lakatos & Marconi (2001), há diferentes tipos de entrevistas, que podem variar de acordo com o propósito do entrevistador:

- a) **Padronizada ou Estruturada** - É aquela em que o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido; as perguntas feitas ao entrevistado são pré-determinadas. Ela se realiza de acordo com um formulário elaborado e é efetuada de preferência com pessoas selecionadas de acordo com um plano. Neste caso, o entrevistador não é livre para adaptar suas perguntas a determinada situação, nem para alterar a ordem dos tópicos ou fazer outras perguntas.
- b) **Despadronizada ou não estruturada** - O entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma maneira de poder explorar mais amplamente uma questão. Em geral, as perguntas são abertas e podem ser respondidas dentro de uma conversação informal.

Este tipo de entrevista, segundo Lakatos & Marconi (*in* Ander-Egg, 1978), apresenta três modalidades:

- **Entrevista focalizada** - Nesta situação, elabora-se um roteiro de tópicos relativos ao problema em questão e o entrevistador tem liberdade de fazer as perguntas que quiser: sonda razões e motivos, dá esclarecimentos, não obedecendo ao rigor de uma estrutura formal.
- **Entrevista clínica** - Trata-se de estudar os motivos, os sentimentos e a conduta das pessoas. Para esse tipo de entrevista pode ser organizada uma série de perguntas específicas.
- **Não dirigida** - O entrevistado tem liberdade total para expressar suas opiniões e sentimentos. A função do entrevistador é de incentivar e levar o informante a falar sobre o tema em questão, sem, entretanto, forçá-lo a responder.

- c) **Painel** - Consiste na repetição de perguntas, de tempo em tempo, às mesmas pessoas, como o objetivo de estudar a evolução de opiniões em curtos períodos. As perguntas devem ser formuladas de maneira diversa, para que o entrevistado não distorça as respostas com essas repetições.

Dentre os tipos de entrevistas apontados por Lakatos & Marconi, o mais indicado para o presente trabalho foi o de uma *entrevista despadronizada*, porém *focalizada*. Construiu-se um roteiro de pesquisa (Apêndice A), ao qual se acrescentaram, suprimiram ou modificaram as questões conforme a necessidade observada nos diferentes momentos das entrevistas. As entrevistas foram gravadas; procurou-se registrar no roteiro pré-elaborado as repostas e os novos questionamentos. Após o término, os conteúdos eram transcritos, e lidos aos entrevistados. Em seguida, os conteúdos das respostas registradas nas gravações e nos registros manuais foram cruzados, digitados e tabulados. Como se prometeu não identificar pessoas com suas declarações, os entrevistados foram colocados em ordem alfabética, e cada um recebeu um número de codificação. Optou-se por este sistema para que os entrevistados tivessem maior liberdade para expor suas opiniões, percepções e dessem suas interpretações aos fatos e questionamentos com a maior sinceridade possível. Com isso, ao se relatar muitas das declarações, suprimiram-se as partes que pudessem revelar o entrevistado.

3.3 VANTAGENS E LIMITAÇÕES DA PESQUISA DE CAMPO

Como todo processo de coleta de dados ou pesquisa, a utilização de entrevistas tem vantagens e limitações. Para Lakatos & Marconi (2001), as vantagens são:

- a) possibilidade de ser utilizada com todos os segmentos da população: analfabetos ou alfabetizados;

- b) amostragem muito melhor da população geral: o entrevistado não necessita saber ler ou escrever;
- c) maior flexibilidade, permitindo ao entrevistador repetir ou esclarecer perguntas, formulá-las de maneira diferente; especificar algum significado, como garantia de estar sendo compreendido;
- d) maior oportunidade para avaliar atitudes, condutas, podendo o entrevistado ser observado naquilo que diz e como diz, registrando-se reações, gestos, etc.;
- e) oportunidade para obtenção de dados que não se encontram em fontes documentais e que sejam relevantes e significativos;
- f) possibilidade de conseguir informações mais precisas, podendo-as confrontar de imediato com as discordâncias;
- g) possibilidade de quantificar os dados e submetê-los a tratamento estatístico, embora este não seja o caso, por se buscar aqui apenas dados qualitativos.

Outro aspecto positivo é o pequeno número de entrevistados (no caso, 16), o que permitiu aprofundar as análises sobre as respostas ou declarações concedidas por cada um deles.

Como limitações, Lakatos & Marconi (2001) enumeram:

- a) dificuldade de expressão e comunicação de ambas as partes;
- b) incompreensão, por parte do informante, do significado das perguntas da pesquisa, o que poderia levar a uma falsa interpretação (no caso presente, como foi o pesquisador que as elaborou dentro das suas necessidades e interesses, esta possibilidade ficou diminuída);
- c) possibilidade de o entrevistado, consciente ou inconscientemente, ser influenciado pelo questionador, por seu aspecto físico, suas atitudes, idéias, opiniões, etc.;
- d) disponibilidade do entrevistado em dar as informações necessárias;

- e) retenção de alguns dados importantes, com receio de que sua identidade possa ser revelada;
- f) pequeno grau de controle sobre uma situação de coleta de dados;
- g) elevada taxa de tempo e dificuldade de realização, embora um dos critérios utilizados para chegar ao entrevistado fosse o grau de acessibilidade, o que não significou a distância percorrida, mas a possibilidade de estabelecer dia e horário de contato para as entrevistas.

Na análise dos fatores que dificultam a participação da comunidade no processo de desenvolvimento local, o pequeno número de entrevistados fez com que se repetissem diversas declarações ou respostas em itens diferentes, pois, mesmo classificando e ordenando estes fatores em grupo, há o inter-relacionamento entre eles.

3.4 PROCEDIMENTO PARA ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Como a pesquisa pode servir de base para outros municípios, além dos elementos próprios da pesquisa realizada em Rancho Queimado, utilizaram-se elementos de fontes bibliográficas e da experiência prática do pesquisador, que vem estudando o assunto desde junho de 1999 no Instituto Cepa (Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina) e que, no momento, também exerce atividade docente na Fean (Faculdade Engenharia de Administração e Negócios).

Portanto, embora a análise se atenha aos fatores pesquisados no município, não se limita estritamente aos fatos. Busca-se colher nas respostas a percepção do entrevistado e da comunidade, seja sobre fatos quanto sobre possibilidades.

As entrevistas no município foram fundamentais para a construção e consolidação dos dados que deram base e consistência ao trabalho. Conforme

Alves-Mazzotti & Gewandsznajder (2001), a entrevista, por sua natureza interativa, permite tratar de temas complexos que dificilmente poderiam ser investigados adequadamente através do simples preenchimento de questionários. Por isso foi escolhida como a principal técnica de coleta de dados no desenvolvimento das análises desta pesquisa.

Sua interpretação baseou-se no critério adotado por Comassetto (2000), que utilizou como base referencial Triviños (1992): a) nos resultados alcançados no estudo (obtido através das respostas das entrevistas); b) na experiência profissional do pesquisador; e c) na fundamentação teórica e bibliografias.

Com os dados procurou-se estruturar os fatores através de uma relação de causa e efeito; desta maneira o pesquisador conseguiu listar diversos outros problemas, que muitas vezes não ocorrem na visão da comunidade, de técnicos, agentes públicos e lideranças. Assim, a sociedade tem à disposição um trabalho que pode indicar as causas de muitos fatores normalmente trabalhados de forma sintomática, e sem resolução a longo prazo. Apesar de sua utilidade, deve-se ter o cuidado para não generalizar as conclusões deste trabalho, já que cada localidade possui características e peculiaridades diferentes; mesmo que úteis, deverão sofrer adaptações.

A sistematização dos fatores foi realizada por grupo de afinidade, de acordo com a percepção do pesquisador. Os fatores observados e levantados através das entrevistas e da percepção momentânea no município, durante o trabalho de campo, foram classificados como “de observação direta” e os possíveis fatores que o autor considerou importantes para destacarem sua análise dos dados de campo foram classificados como “de observação indireta”. Com isso, o trabalho de sistematização contou com 135 fatores (Figura 4).

Na etapa seguinte, buscou-se trabalhar cada grupo individualmente, visando facilitar seu entendimento (Figura 4), pois, se as causas dos fatores centrais forem eliminadas, aumenta e melhora a participação da comunidade no desenvolvimento local. Apesar da sistematização, alguns fatores podem aparecer em mais de um grupo, como o próprio leitor observará, o que não deverá ser interpretado como repetição de análise e interpretação dos dados.

4 RESULTADOS

Neste capítulo, conforme está especificado nos aspectos metodológicos, procurou-se caracterizar o município de Rancho Queimado através da pesquisa bibliográfica e dos resultados da pesquisa de campo.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE RANCHO QUEIMADO

Para se perfazer o objetivo, serão abordados alguns aspectos históricos, geobiofísicos e socioeconômicos do município em estudo.

4.1.1 Histórico da cidade

A região em que atualmente se situa Rancho Queimado, inicialmente era povoada por indígenas, os quais foram exterminados durante o processo de colonização, predominantemente alemã, que teve início no final do século XIX. A cultura alemã influenciou e ainda influencia na formação dos costumes, hábitos, valores e tradições da municipalidade e região (SOUTO-MAIOR, 1994).

Conforme Piazza & Hübener (1989), o sertanista Bartolomeu Paes de Abreu sugeriu ao Rei de Portugal, em 1720, que fosse aberto um caminho para ligar São Paulo ao Rio Grande do Sul, devido à existência dos campos favoráveis à criação de gado na terra gaúcha. Atraídos pela pecuária, muitos habitantes de Laguna migraram para os “pampas riograndenses”.

Dois anos depois, o Rei autoriza a abertura do “Caminho do Sul”. A iniciativa da construção desta via desagradou os comerciantes de Laguna e da Ilha de Santa Catarina, devido ao prejuízo que as atividades comerciais teriam (PIAZZA & HÜBENER, 1989).

Lages foi elevada à categoria de Vila em 1871, quando na época foi denominada Nossa Senhora dos Prazeres das Lagens. Assim, sua importância foi

forçando a melhoria de sua comunicação com outros locais (PIAZZA & HÜBENER, 1889). Até o século XVIII, o planalto catarinense encontrava-se praticamente isolado do contato com as transformações da sociedade ocidental. A fixação de alguns artífices e técnicos alemães na região contribuiu, gradativamente, para o processo de modernização local (BRANCO & DIRKSEN, 1999).

A abertura de uma via em direção ao planalto catarinense era uma preocupação entre os governadores da Capitania de Santa Catarina desde os finais do século XVIII. A construção deste caminho também influenciou a criação da Colônia São Pedro de Alcântara, em 1829, que surgiu às margens desta passagem e era formada basicamente por imigrantes alemães, mas existiam também contingentes luso-açorianos (FARIAS, 1999).

O Vice-Rei do Brasil, D. Luiz de Vasconcelos e Souza, recomendou ao Governador da Capitania, José Pereira Pinto, 1787, a construção de uma estrada que ligasse o litoral catarinense ao planalto, para estreitar os laços econômicos e políticos, além de consolidar a posse da região em direção ao oeste. Até 1790, apenas a parte da obra que iniciava nas proximidades da Ilha de Santa Catarina até as imediações da Serra Geral, na fronteira da Capitania de Santa Catarina com a de São Paulo, estava pronta. Por volta de 1816, o caminho chegou a um total abandono. A integração entre o litoral catarinense e o planalto entre São José e Lages só foi possível com a instalação da colônia de São Pedro de Alcântara em 1829 (BRANCO & DIRKSEN, 1999 op. cit. PIAZZA, 1989, p. 132).

Conforme Silva *et. all.* (1998), a origem de Rancho Queimado está relacionada à entrada da colonização do sudeste de Santa Catarina, que representava um importante ponto econômico entre o litoral e o velho caminho de Lages (estrada que ligava São José a Lages). Para Machado (1998), a constituição da colônia de Santa Isabel, que é hoje parte do município de Rancho Queimado, ocorreu devido à procura de terras e melhores condições econômicas por parte dos colonos oriundos de São Pedro de Alcântara, a primeira colonização alemã catarinense, que, a partir de 1845, encontrara na confluência dos rios dos Bugres e Cubatão o canteiro propício ao estabelecimento dos imigrantes evangélicos.

Em 1847 foi fundada a Colônia Santa Isabel com a chegada de imigrantes alemães da região de Hunsruck na Alemanha, católicos em sua maioria e quase todos profissionais ferreiros. No início do povoamento, a vocação econômica era o comércio, pela sua própria posição geográfica,

ficando em segundo plano a prática agrícola. Em 1862, a região recebeu imigrantes exclusivamente evangélicos que haviam trabalhado como diaristas nas plantações de café nas fazendas de Minas Gerais. Em 1863, contava já com mais de 1.000 habitantes e a sua expansão colonial se fazia por 6 linhas, indo até Taquaras, ponto de convergência da estrada que ligava o litoral ao planalto. (DANTAS, 1999).

Brüggmann (2001 *op. cit.*), Gaieski *et. all.* (1988) confirmam que o fluxo dos imigrantes alemães direcionou-se primeiramente a São Pedro de Alcântara, em Santa Catarina, porém alguns grupos migraram para outras áreas, fundando a Colônia Santa Isabel ao longo do caminho das tropas que ligava o litoral ao planalto. Os imigrantes exploravam atividades de apoio aos visitantes, tendo hospedarias e pequenos comércios.

Como os habitantes de São Pedro de Alcântara estavam, para aquele tempo, distantes do litoral, criaram uma sociedade auto-suficiente na produção e no consumo. Profissionais diversos eram encontrados entre seus habitantes, realizando serviços básicos necessários no dia-a-dia da comunidade (FARIAS, 1999). Esta situação também ocorreu em Rancho Queimado e como seus imigrantes já tinham esta vivência, adaptaram-se, provavelmente, mais rapidamente.

Em 1869 a freguesia de Santa Isabel passa à condição de distrito municipal, mas os primeiros anos de colonização foram bem precários pela falta de qualquer tipo de apoio, inclusive religioso. Os batizados e casamentos eram realizados em São José, por um padre católico, pois o casamento evangélico não era reconhecido perante as leis brasileiras. Dessa forma, a fé religiosa trazida era mantida no núcleo familiar, o que causava muitas pendengas e ofensas por parte dos moradores de fé diferente da dominante, a católica (MACHADO, 1998).

O Brasil entra em guerra com a Alemanha em 1917. As comunidades de origem alemã não se integram com as demais comunidades, criando, como consequência, uma situação econômica precária nestas localidades, pois faltavam estradas transitáveis e boas escolas. Isto em decorrência da falta de interesse por parte do governo brasileiro em dar as condições mínimas ao desenvolvimento destas populações. Alguns projetos educacionais foram implantados, mas faliram por falta de apoio financeiro e compreensão dos familiares que não permitiam a ausência dos filhos em tempo integral nos internatos (MACHADO, 1998).

Conforme Souto-Maior (1994), o nome do município se deveu à ocorrência de um incêndio em um rancho, onde os tropeiros costumavam pernoitar. Assim, em 8/11/1962, a municipalidade em questão foi denominada Rancho Queimado, por ato de sua emancipação e conseqüente desmembramento do município de São José. Segundo Dantas (1999 *apud*. Cabral, 1981), a região possuía 1.268 habitantes, boas estradas para a época, algumas edificações, 26 engenhos de mandioca, 2 de cana, 7 de fubá, 3 fábricas de cerveja, 3 curtumes, 1 olaria e alguns outros estabelecimentos menores.

A agricultura era rudimentar e de subsistência, tendo também algumas atividades pecuárias, como a produção de suínos e bovinos. Outras atividades de subsistência foram os moinhos de milho e a extração de madeira (DANTAS, 1999).

4.1.2 Aspectos Geobiofísicos

O município de Rancho Queimado (Figura 3) localiza-se junto às encostas e escarpas da Serra Geral, ocupando uma área de 240,00 km², latitude 27°42'30''e longitude 48°52'11''. Integra a Associação dos Municípios da Grande Florianópolis e faz divisa com os seguintes municípios: Águas Mornas, São Pedro de Alcântara, Angelina, Leoberto Leal, Alfredo Wagner e Anitápolis (MACHADO, 1998).

O clima é mesotérmico úmido, com temperaturas anuais entre 14°C e 18°C, temperaturas médias em janeiro entre 18°C e 22°C e temperaturas, em julho, entre 10°C e 12°C (BRÜGGMANN, 2001 *op. cit.* THOMTHWAITE & MATHER, 1955).

Segundo Dantas (1999), a pluviosidade, de uma forma geral, está bem distribuída em todo o território catarinense. Na região pesquisada, a precipitação média anual é de 1.600mm, distribuída em um número de dias de chuva anual entre 80 e 100 dias; a média anual de umidade relativa é de 80% a 85%.

De relevo acidentado, com altitude média de 820 metros, tem nos Campos da Boa Vista seu ponto mais elevado, atingindo 1.280 metros. Além deste relevo proporcionar elevado valor de diversidade à paisagem, determina ao seu território um estratégico divisor geográfico das águas que drenam as bacias hidrográficas do Rio Itajaí-açu, a oeste; do Rio Tubarão, ao sul e Rio Cubatão, a leste. As encostas são formadas por solos não

perfeitamente desenvolvidos, sendo, portanto, frágeis e sujeitos a erosão e instabilidade em situações de corte e/ou exposição dos horizontes inferiores. Como cotas de insolação total anual para região de Rancho Queimado, prevalecem as isotérmicas de 2.000 a 2.200 horas anuais, representando o número de horas de brilho solar na superfície do solo. O perfil original da floresta Ombrófila Mista tem-se modificado sistematicamente em decorrência da contínua exploração agrícola e extrativismo. Em termos gerais, os principais fatores que levaram a estas alterações foram a retirada de madeira de lei e de qualidade e o desmatamento raso realizado para abrir espaços para as atividades agropecuárias (MACHADO, 1998).

Rancho Queimado, devido à sua localização e relevo, entre outros fatores, encontra-se em uma região de contato e transição entre os ecossistemas de Floresta Atlântica, de Floresta de Araucária, de Campos Naturais e de Floresta Nebular, os quais compõem uma rara variedade de tipos de vegetação e flora naturais. Esta diversidade ocasiona distintos ambientes para a ocorrência de uma rica fauna silvestre típica destes ecossistemas (DANTAS, 1999).

Conforme Brüggmann (2001), os solos encontrados na região são Cambissolos, com base de depósitos sedimentares do quaternário; Cambissolo e Podzólico Vermelho-Amarelos de base granito-gnaíssica. Para Dantas (1999), suas estruturas são pouco desenvolvidas, acarretando uma condição frágil e permanecendo sujeitos à erosão. Nestes mesmos solos são exploradas, principalmente, culturas como: alho, batata-inglesa, cebola, tomate, maçã e morango. São desenvolvidas também atividades como a apicultura, a criação de eqüinos, bovinos e muare.

4.1.3 Dados socioeconômicos

Segundo o censo do IBGE de 2000, o município possui 2.637 habitantes, 58% dos quais residentes no meio rural, dentro da classificação de perímetro rural utilizada no censo. Existe um certo equilíbrio numérico entre os sexos; a taxa de alfabetização da população com idade superior a dez anos é de 87,8%.

Há no município 666 alunos matriculados desde o Pré-Escolar até o Ensino Médio, sendo 507 matriculados no Ensino Fundamental, 86 no Ensino Médio e 73 no Pré-Escolar. A equipe docente é composta por 49 professores, dos quais 32

atendendo o Fundamental, 9 o Médio e 8 o Pré-Escolar (<http://www.ibge.net/cidadesat/default.php>, 1/6/2002).

Na última eleição, existiam 1.991 eleitores que votam no município de Rancho Queimado, sendo 949 do sexo feminino e 1.042 do masculino. Foram validados 1.898 para prefeito e ocorreram 53 abstenções. Para vereador, o número de abstenções foi o mesmo, mas o de votos válidos foi de 1.891. Entretanto, este dado não significa que todos residam na municipalidade (<http://www.ibge.net/cidadesat/default.php>, 1/6/2002).

O município possui 144 empresas; 19 delas têm natureza jurídica de associação. A maioria delas mantém de uma a quatro pessoas ocupadas, totalizando 48 empresas com esta característica (<http://www.ibge.net/cidadesat/default.php>, 1/6/2002).

Conforme os dados de comercialização agrícola no Ceasa/SC (Centrais de Abastecimento de Estado de Santa Catarina S/A), durante todo o ano de 2001, que pode ser considerado como um indicador do volume de produção agrícola no município, Rancho Queimado comercializou R\$ 2.125.104,23 nesse órgão, através da comercialização de 4.357.214,69 quilos de hortifrutigrangeiros.⁵

O município, que conseguiu o título de Capital Catarinense do Morango em 2001, movimentou nesse ano na Ceasa 129,028 toneladas de morango, o que representou um faturamento para seus agricultores de R\$ 406.885,33 . Existem outras culturas com grande representatividade em nível de faturamento, como o tomate longa vida, que trouxe aos produtores R\$ 772.046,33 , a cebola (R\$ 454.124,17) , batata inglesa (R\$ 131.971,00) , além do repolho (faturamento de R\$ 92.159,73. As demais culturas dissolvem seus faturamentos, embora tenham representatividade no município, porque representam R\$ 267.917,67.⁶ Estes dados de faturamento não representam necessariamente uma hierarquia de importância nas culturas, já que para tanto seria necessário realizar um estudo histórico levando

⁵ Dados fornecidos pela Ceasa/SC, Unidade de São José, que representam os indicadores de comercialização no município de Rancho Queimado no período de 1/01/2001 a 31/12/2001.

⁶ *Idem* 1.

em consideração os custos de produção, preços comercializados, qualidade dos produtos, nível de intoxicação por agrotóxicos, entre outros.

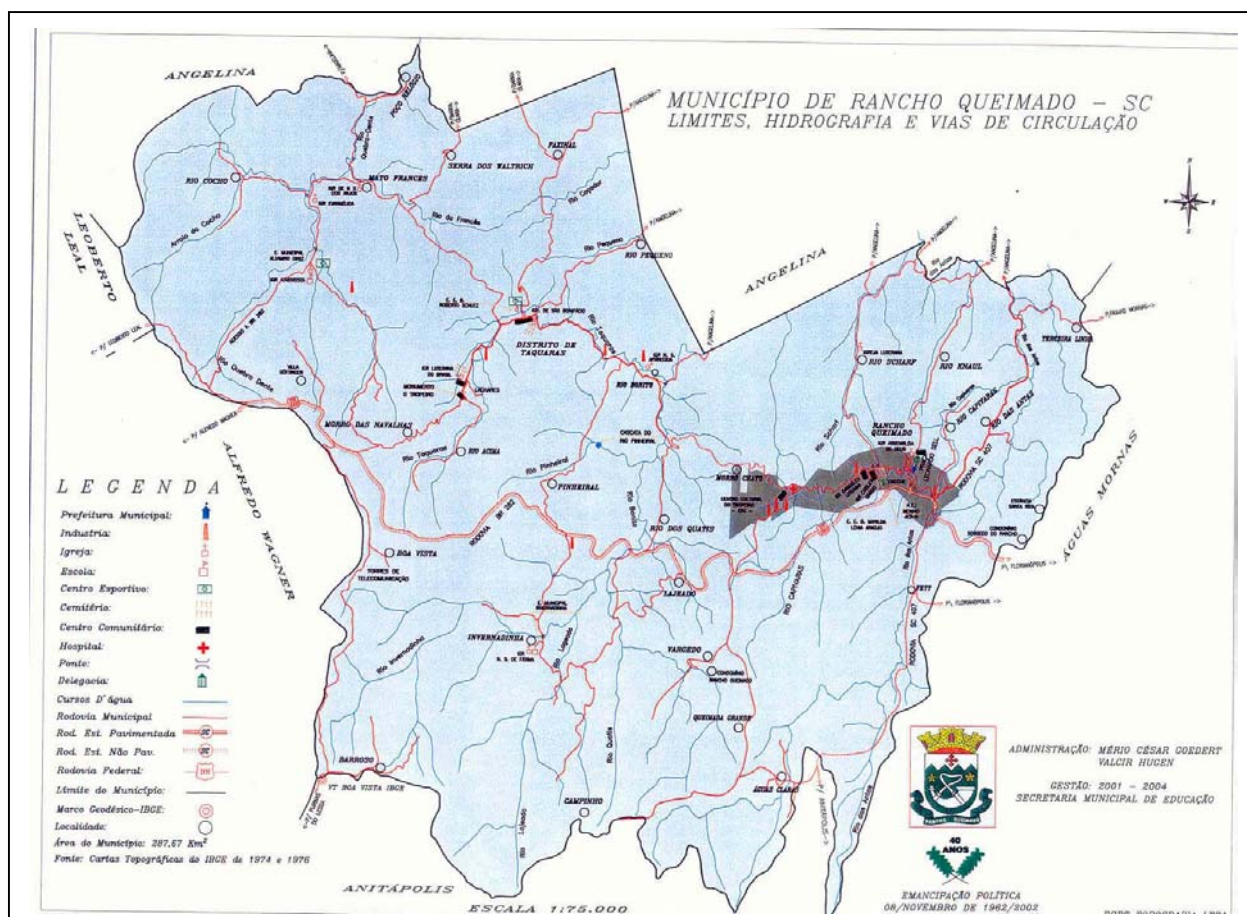


Figura 3 - Mapa do município de Rancho Queimado. Fonte: Prefeitura Municipal de Rancho Queimado.

4.2 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Coletados os dados através de entrevistas, partiu-se para a do teor das respostas e/ou declarações. Conforme se descreveu anteriormente, optou-se por entrevistar 16 pessoas, oportunizando o aprofundamento das informações. Observou-se, no exame dos diversos fatores, que algumas declarações se repetem pela afinidade de temas agrupados, devido a seu inter-relacionamento. Para se maximizar a veracidade das percepções colocadas sob a forma de respostas para os questionamentos, garantiu-se aos entrevistados sua não-identificação no texto, assim como se assumiu o compromisso de evitar elementos de contexto que os pudessem revelar, a fim de garantir-lhes a livre expressão e a liberdade de criticar sem constrangimento, quando fosse o caso.

O roteiro utilizado como base para a promoção das entrevistas, cujo modelo se encontra no Apêndice A, possibilitou levantar os fatores que influenciam a participação da comunidade no processo de desenvolvimento local, colocados na figura 4.

A transcrição dos problemas ou fatores, muitas vezes, é pouco explicativa. Porém, ao descrevê-los durante as análises e discussões, observa-se a forma como o pesquisador os percebeu e como estruturou a pesquisa. A análise foi realizada procurando sempre trabalhar os fatores dentro de uma relação de causa e efeito. Com isso, foi possível classificá-los por afinidade dentro de cada um dos quatro grupos, subdividindo-os em pequenos grupos ou subgrupos (Figura 4). Assim, o sistema adotado coloca os quatro grupos como causa do fator principal, denominado “participação da comunidade”; posteriormente, forma-se uma arborescência de fatores, que serviu de base para formar os quatros grupos (Figura 5). O modelo representativo da estrutura mostra que os fatores possuem uma inter-relação e deles se poderiam extrair outros grupos de afinidade e gerar subgrupos, embora o pesquisador tenha entendido não ser necessário fazer isto no momento.

Sistema de governança	
Individualismo	<ul style="list-style-type: none"> - Centralização do Poder - Cultura individualista dos municípios - Comunidade não sabe ouvir - Lideranças querem crescer sozinhas - Idéia de que as leis garantem a democracia - Comunidade procura esconder suas ações até concretizá-las - Muitos municípios colocam seus interesses pessoais acima dos interesses do município
Autoritarismo	<ul style="list-style-type: none"> - Prática do coronelismo - Necessidade das lideranças manterem a população sob sua tutela - Imposição de idéias por organizações ou pessoas - Falta de união da comunidade - Submissão das lideranças - Comunidade com medo de contrariar as pessoas que estão no poder
Manutenção do poder	<ul style="list-style-type: none"> - Lideranças não aceitam dividir o poder - Lideranças têm medo de perder poder - Lideranças aliam-se a grupos dominantes - Técnicos disputam poder e tentam mantê-lo - Visão de que quem possui cargo político enriquecerá - Políticos corruptos - Participação utilizada como uma forma de passar as responsabilidades dos insucessos - Participação como um meio para atender e legitimar os interesses de um grupo - Muitas decisões são tomadas antes de discuti-las com a sociedade
Sistema Eleitoral Vigente	<ul style="list-style-type: none"> - Candidatos trocam apoio políticos por benesses - Distância dos representantes políticos da sociedade - Candidatos procuram a sociedade apenas nas eleições - Sociedade não é consultada para o estabelecimento de leis e das políticas de desenvolvimento - Existem eleitores que “vendem” seus votos
Política partidária	<ul style="list-style-type: none"> - Partidos políticos buscam essencialmente o poder - Oposição tenta impedir ações que beneficiarão o município - Conflitos políticos entre diferentes governantes - Compromissos políticos podem lesar o patrimônio público - Ganância pela permanência no poder - Partidos considerados de direita não observam a participação como uma forma positiva
Oportunismo dos políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Políticos sem interesse que a comunidade se organize - Ações voltadas para atender aos interesses do prefeito - Políticos sem interesse de desenvolver o município - Lideranças preocupadas apenas em manter os espaços políticos
Utilização indevida dos Conselhos	<ul style="list-style-type: none"> - Políticos integram conselhos para terem benefícios políticos - Conselhos não se tornam fortes e representativos
Políticas externas	<ul style="list-style-type: none"> - Alta carga tributária e aumento dos custos - Necessidade de adequação rápida a novas legislações - Dependência de recursos externos para desenvolver ações e projetos - Cultura dos políticos externos de só apoiarem o município se receberem apoio político
Comunidade aproveita-se de situação	<ul style="list-style-type: none"> - Comunidade com maior nº de eleitores quer ser mais beneficiada - Comunidade ou municípios não fazem uma reflexão crítica no momento de realizar uma solicitação
Organização da comunidade	
Descaso com a opinião da comunidade	<ul style="list-style-type: none"> - Políticos após eleitos não retornam para diagnosticar problemas e anseios - Políticos não ouvem a comunidade - Desconsideração das opiniões da comunidade - Lideranças não confiam na capacidade de participação da comunidade - Descrédito da comunidade quanto ao atendimento de suas reivindicações - Comunidade não utiliza sua força política
Despreparo da comunidade	<ul style="list-style-type: none"> - Estrutura organizacional inadequada para estimular a participação - Comunidade não conhece a importância da participação - Baixa escolaridade da população - Alto índice de pessoas em condições periféricas - Organizações sindicais e de classe não participam
Busca por culpados	<ul style="list-style-type: none"> - As pessoas e organizações colocam os problemas sempre externos a elas - Organizações e indivíduos não reconhecem seus erros - Visão sistêmica na realização de programa e/ou projetos

Experiências mal sucedidas	<ul style="list-style-type: none"> - Resistência ao novo - Má condução de processos participativos - Visão de que a prefeitura é responsável pela resolução de todos os problemas - Comunidade tenta se organizar e não consegue - Dificuldade que os animadores possuem em administrar os diversos tipos de participação - Líderes comunitários não sabem conduzir a participação - Capacitação inadequada dos líderes comunitários
Descrédito em melhorias	<ul style="list-style-type: none"> - Insegurança das lideranças - Pouca perspectiva de futuro - Municípios têm outras prioridades ao invés de participar do processo
Ineficiência	<ul style="list-style-type: none"> - Informação para a comunidade - Baixa comunicação entre organizações e municípios, organizações e organizações, e entre municípios - Má condução das reuniões
Conselhos Municipais desorganizados	<ul style="list-style-type: none"> - Grande número de conselhos municipais - Prefeitos criam e mantêm conselhos com o objetivo prioritário de captação de recursos - Percepção de que os conselhos interferem na forma de governança da prefeitura - Prefeitura interfere diretamente nos conselhos
Hierarquia no processo	<ul style="list-style-type: none"> - Definição clara do papel de cada ator no processo de desenvolvimento local - Animadores sem o conhecimento da metodologia aplicada - Inexistência de um padrão de linguagem entre os animadores
Absorção de tempo	<ul style="list-style-type: none"> - Excesso de ocupação dos agricultores - Pessoas que participam ficam sobrecarregadas - Processos absorvem muito tempo da população
Conhecimento da realidade	
Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnósticos mal elaborados - Correta identificação dos problemas - Comunidade não observa utilidade nos diagnósticos - Mecanismos utilizados para realização dos diagnósticos - Erros de diagnóstico - Identificação dos problemas reais e prioritários - Conhecimento dos anseios e necessidades da comunidade - Envolvimento comunitário
Vantagens da participação	
Visão de curto prazo	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade que as pessoas possuem em obter resultados a curto prazo - Sociedade participa apenas para reivindicar melhorias - Busca de soluções sempre mais fáceis e não as melhores - Problemas são resolvidos de forma sintomática
Incentivo	<ul style="list-style-type: none"> - Conselhos formados por voluntários sem incentivo monetário - Novas lideranças
Número de Conselhos	<ul style="list-style-type: none"> - Conselhos criados para cumprir aspectos legais - Sobreposição de atribuições - Setorização das discussões - Conselhos vistos meramente como órgãos reivindicatórios - Participação segmentaria da sociedade
Operacionalidade dos Conselhos	<ul style="list-style-type: none"> - Pessoas desconhecem as vantagens de participar dos conselhos - Pessoas desconhecem a importância de participar - Imposição de projetos para aprovação pela prefeitura
Visão compartilhada	<ul style="list-style-type: none"> - Organizações observam as outras como concorrentes - Disputa por recursos para realização de trabalhos semelhantes - Desconhecimento das funções e objetivos de cada organização - Pessoas com visão setorial sobre o processo de desenvolvimento - Participação apenas no desfrute de benesses

Figura 4 – Quadro com os fatores que influenciam a participação da comunidade.
 Fonte: Dados Primários.

Conforme anteriormente colocado e representado na figura 5, foram apurados 135 fatores no município catarinense de Rancho Queimado, classificados e organizados como fatores que podem dificultar o processo de desenvolvimento local participativo. Assim, estes foram agrupados por afinidade em quatro grandes grupos, que, após as análises de todos eles e a determinação das causas e os efeitos, receberam a seguinte classificação:

Grupo 1 – Sistema de Governança

Grupo 2 – Organização da Comunidade

Grupo 3 – Vantagens da Participação

Grupo 4 – Conhecimento da realidade

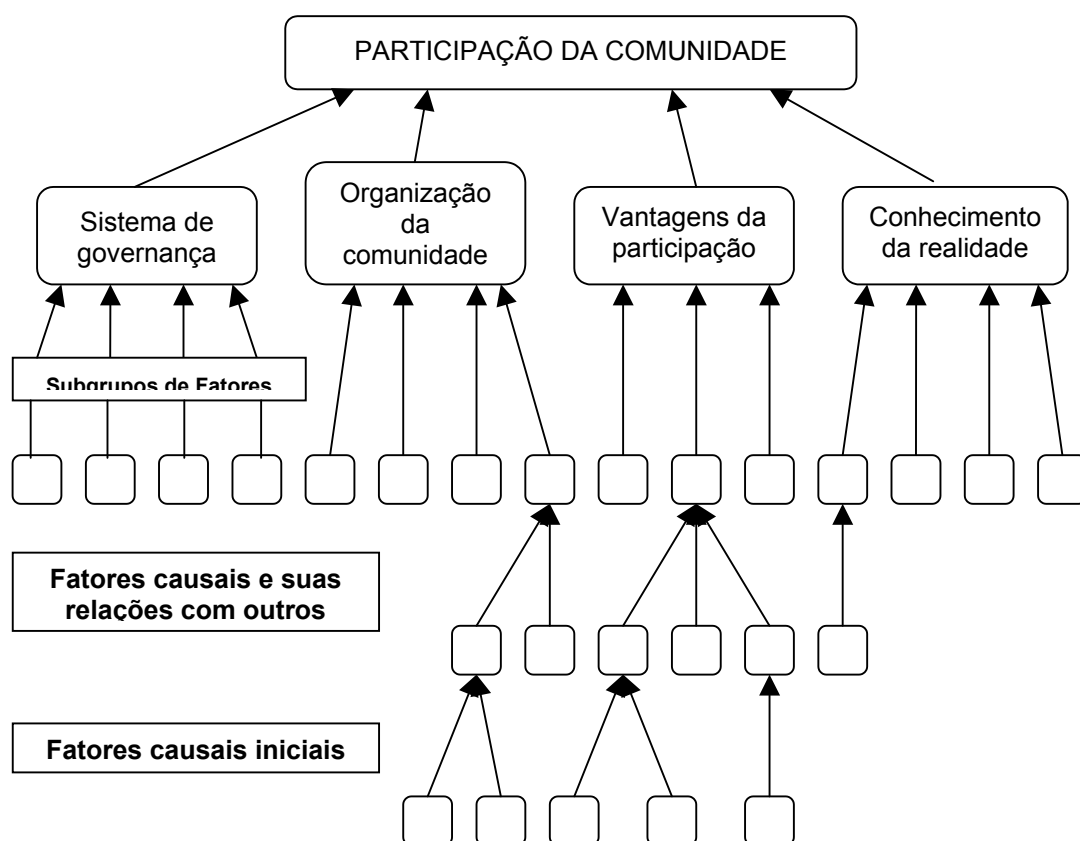


Figura 5 – Modelo representativo da estrutura da arborescência dos fatores.

Fonte: Dados primários.

A estrutura em forma de arborescência demonstra que, depois de classificados os fatores em grupos de afinidade, eles foram estruturados por ordem de causa, ou seja, a relação de causa e efeito foi feita analisando primordialmente aqueles que podem causar outros fatores. Logo, muitas vezes estes podem não ser identificados direta ou claramente na municipalidade porque o que aparece são suas conseqüências.

Ao conseguir maximizar o fator principal, “a participação da comunidade”, se estará melhorando a capacidade de ação nos municípios. Com isso, melhoram-se os resultados, a capacidade de reflexão dos atores, o conhecimento e a capacidade de disseminação, alimentando positivamente o sistema de valores e crenças (Figura 1 no Capítulo 1). Portanto, ao trabalhar o fator participação da comunidade, consegue-se obter alguns resultados que são sintomas da qualidade do desenvolvimento municipal ou local participativo, como:

- diminuição de conflitos entre os atores;
- definição clara das prioridades do município com base naquelas definidas por todos ou pela maioria dos atores;
- otimização dos recursos financeiros e humanos;
- projetos bem–definidos;
- compartilhamento das responsabilidades;
- melhor organização da sociedade;
- aumento da conscientização social, cultural, ambiental, econômica e política na comunidade;
- aumento das competências dos atores.

Todos estes sintomas têm como conseqüência o aumento da eficiência gerencial do poder público municipal sobre os recursos, anseios e problemas existenciais na municipalidade, conforme está representado na figura 6. Esta eficiência fortalece a parceria entre o poder público com a comunidade. Com isso, demonstra-se aos gestores públicos municipais que a participação pode contribuir muito com os seus respectivos desempenhos e com a conseqüente promoção política e pessoal.



Figura 6 – Consequências e sintomas do trabalho sobre o fator participação da comunidade.

Fonte: Dados primários.

Tendo em vista a organização de todos os fatores demonstrados na figura 4 e a forma pelo qual estes foram organizados, pode-se resumir a estrutura no quadro da figura 7 para possibilitar ao leitor uma melhor organização ao acompanhar as análises desta pesquisa.

BAIXA PARTICIPAÇÃO	1. Sistema de governança	1. Individualismo
		2. Autoritarismo
		3. Manutenção do poder
		4. Sistema eleitoral vigente
		5. Política partidária
		6. Oportunismo dos políticos
		7. Utilização dos conselhos municipais indevidamente
		8. Políticas externas
		9. Comunidade aproveitando-se de uma situação
	2. Organização da Comunidade	1. Descaso com a opinião da comunidade
		2. Despreparo da comunidade
		3. Busca por culpados
		4. Experiências mal-sucedidas
		5. Descrédito em alguma melhora
		6. Ineficiência no processo de participação
		7. Conselhos municipais desorganizados
		8. Inexistência de hierarquia nos processos participativos
		9. Processos participativos absorvem muito tempo da comunidade
	3. Vantagens da Participação	1. Visão de curto prazo
		2. Pouco incentivo à participação
		3. Grande número de conselhos municipais
		4. Conselhos inoperantes
		5. Falta de visão compartilhada
	4. Conhecimento da realidade	1. Planejamento

Figura 7 - Quadro dos grupos de fatores que trazem como consequência a baixa participação da comunidade no desenvolvimento local.

Fonte: Dados primários.

A partir da organização dos grupos e subgrupos, verificar-se-ão as análises realizadas a partir do trabalho de campo e da classificação de cada um destes.

4.2.1 Sistema de Governança

O sistema de governança estabelecido no Brasil não estimula a participação devido à existência de uma série fatores, cada um dos quais possui uma ou mais causas. Portanto, para se atacar estes fatores, devem-se identificar e trabalhar as verdadeiras causas.

Foram identificados diversos fatores, que muitas vezes podem ser ocasionados por causas comuns, sendo eles denominados: individualismo, autoritarismo, manutenção do poder, sistema eleitoral vigente, política partidária, oportunismo dos políticos, utilização indevida dos conselhos municipais, políticas externas e a comunidade aproveitando-se de uma situação.

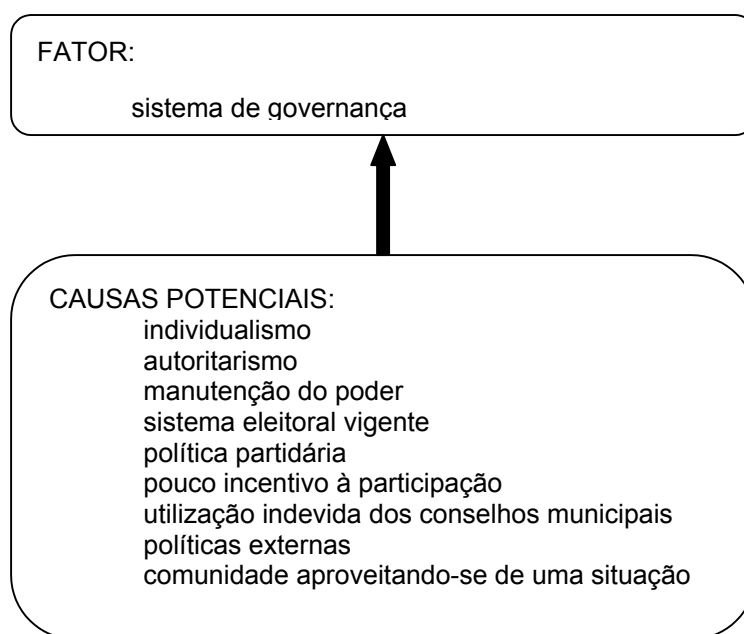


Figura 8 – Causas do problema do sistema de governança.

Fonte: Dados Primários.

4.2.1.1 Individualismo

Existe uma série de causas que levam uma administração municipal a ser individualista. A primeira é a cultura individualista. Um meio de verificar a existência

deste problema é utilizar como indicador o fato de a comunidade e/ou as lideranças resistirem à realização de trabalhos em grupo. O entrevistado 7 faz, a respeito deste fator, a seguinte colocação: *“O povo é preocupado demais com o trabalho e não se preocupa com a coletividade.”*

Os indicadores da falta do hábito de trabalhar em conjunto são evidenciados pela resistência das organizações e de muitos indivíduos de trabalhar conjuntamente, pelo fato de ignorarem os conhecimentos alheios.

Outra causa do individualismo é que a comunidade não sabe ouvir, ou seja, não aceita opiniões contrárias às suas. Desse modo, além de não pensar nas idéias contrárias, não procura verificar qual a lógica destas idéias e o motivo pelo qual elas foram lançadas. Este fator é fácil de se verificar, pois ele acontece quando há pessoas com pensamentos contrários que não se respeitam em discussões e debates.

No caso de Rancho Queimado, quando diversas lideranças, autoridades e agricultores foram questionados sobre os problemas e/ou causas que dificultam a participação da comunidade no processo de desenvolvimento local, diversas vezes o individualismo e/ou a falta de coletividade foram apontados como fatores principais. Segundo o entrevistado 8: *“O pessoal é muito apático e arredo. Não querem assumir nem o compromisso de participar das nossas reuniões.”* O entrevistado 10 fala de dois aspectos que retratam este contexto: *“O individualismo dos agricultores; não existe o espírito de parceria entre os agricultores.”*

Quando o prefeito quer crescer politicamente sozinho, normalmente, mesmo que de forma inconsciente, centraliza o poder de decisão. Um grande indicador desta causa é quando ele domina todas as decisões importantes dos seus secretários municipais, não lhes delegando as responsabilidades da decisão. O entrevistado 14, ao falar sobre o processo de participação instaurado no município, escreve: *“Existe uma tentativa de participação comunitária. O problema é que as decisões já vem meio prontas da prefeitura.”* Entretanto, há outro ponto de vista, segundo o entrevistado 11:

Não é fácil porque quando você abre a estrutura (da prefeitura) torna-se polêmico. A abertura faz com que os munícipes saibam de onde vêm os recursos, para onde vai e para que serve. Com isso, a própria

comunidade ao debater passa a ter uma maior coletividade. O cidadão passa a ver que os interesses individuais não são vitais. A prefeitura e a comunidade passam a buscar parcerias para resolverem seus problemas. Porém é preciso deixar claro que nunca conseguiremos agradar a todos. Existe o ditado que 'o bom administrador pode guardar os segredos de seu sucesso, mais jamais deverá tentar agradar a todos'.

A centralização do poder pode ocorrer pelo fato de que aqueles que o detêm têm medo de perdê-lo. Neste aspecto, escreve o entrevistado 1:

A prefeitura tinha um comportamento de muito cuidado e receio porque os governantes tinham medo de perder poder. Com a elaboração do Plano, os atuais administradores perceberam que isso não acontece. Em um governo transparente e participativo ganha-se poder.

Uma das causas que influenciam o desenvolvimento de um ambiente democrático é a existência de leis e políticas defendidas pela maioria dos cidadãos. Para quebrar o individualismo, faz-se necessário considerar a comunidade como um grupo de pessoas que agem em conjunto, como no contexto de uma associação, de uma equipe ou de qualquer outro tipo de parceria (DROWKIN, 2001).

O entrevistado 10 questiona a atuação do poder público:

As coisas já vem prontas da prefeitura e quando questionamos não somos aceitos. Os conselhos Municipais não funcionam, existem no papel. Só são realizadas reuniões quando se necessita assinar algo para conseguir recursos ou justificar sua existência.

No tocante à ação centralizadora, ela acontece quando a comunidade ou uma determinada classe profissional procura esconder suas ações até concretizá-las, por achar mais seguro adotar este tipo de procedimento, seja para evitar corte de recursos, seja para que outras comunidades e/ou classes não venham a ser priorizadas em outras ações, ou, ainda, a fim de evitar a concorrência por recursos. Este tipo de ocorrência em geral evita trocar informações sobre suas ações. Muitas pessoas sabem disso claramente, conforme o entrevistado 10: *“Minha missão é de esclarecer e apoiar a micro e pequena empresa rural e os agricultores.”* Entretanto, este fator não deve ser observado apenas de forma negativa, porque, embora a

prioridade deste entrevistado esteja definida, não significa que ele ignore os anseios do restante da sociedade.

O individualismo é problemático também quando os cidadãos que participam do plano de desenvolvimento local colocam seus interesses pessoais acima dos interesses do município. Este tipo de participação faz com que as pessoas que não participam, mas que gostariam de participar, tenham receio de se agregar a este grupo. Normalmente, os cidadãos que possuem interesses pessoais procuram espaços para atuar junto aos conselhos, tornando-os um mecanismo de obtenção de favorecimentos. Ao ser questionado sobre como participam no processo de desenvolvimento os atores envolvidos; o entrevistado 15 respondeu: *“Só dando opinião, na hora de fazer algo a comunidade espera a ação pública.”* Ao ser questionado sobre seu tipo de participação, o entrevistado 9 respondeu: *“Nós vamos a prefeitura para fazer reivindicações”*.

4.2.1.2 Autoritarismo

O autoritarismo é uma das causas da centralização do poder. Ele é praticado tanto em nível local, quanto regional, estadual e até mesmo nacional, pois alguns grupos dominantes procuram permanecer no poder através dele.

O coronelismo tem muita influência no desenvolvimento local, pois os detentores do poder procuram manter toda a população sob seu controle e trabalhando em prol de seus objetivos. Quando existem indivíduos ou grupos que fogem aos interesses dos “coronéis”, muitas vezes ameaçando sua liderança, eles os perseguem política, econômica e socialmente. Na cartilha dos “coronéis”, estes indivíduos (ou grupos) são denominados de “rebeldes”, mas, de fato, talvez sejam os críticos conscientes. Pode-se tomar como indicador do coronelismo a existência de uma família ou grupo que domina todas as políticas locais.

Pode-se verificar na declaração de um agricultor (entrevistado 13) a dificuldade de mudar este sistema; ao ser questionado sobre os problemas que dificultam a participação, diz:

Existem problemas políticos partidários. O grupo que mandou na cidade durante 33 anos não se conforma em mudar o sistema. Existem políticos de oposição à atual administração, que quando a prefeitura tem a chance de captar recursos no Governo do Estado, eles procuram bloquear estes recursos. Muitas destas pessoas ocupam cargos na administração do Estado ou são os próprios vereadores de oposição. Assim o atual governo do Estado além de não ajudar muitas vezes atrapalha.

A declaração acima pode ser um indicativo de que no município existia uma espécie de coronelismo e que este grupo devia agir sob a forma autoritária. O entrevistado 11, que é uma liderança, ao ser questionado sobre como a prefeitura procura envolver a comunidade junto às decisões políticas do município, responde:

O trabalho da ..., através da parceria da Universidade Federal de Santa Catarina com a prefeitura foi muito importante para iniciarmos este processo. Foi a primeira vez que as pessoas do município foram consultadas e receberam um questionamento sobre a administração municipal. Os munícipes passaram a verificar que estava ocorrendo algo diferente e que agora eles podiam dar sua opinião. Assim, foi dado um primeiro passo para fazer um diagnóstico. Hoje todos tem acesso ao prefeito, ao gabinete do prefeito, que muitas vezes é uma espécie de um confessorário. As pessoas antigamente tinham medo de ir falar com o prefeito. Muitos funcionários ainda têm resistência em abrir seus setores.

A necessidade das lideranças de manter a população sob sua tutela pode ser maléfica quando estas procuram manter uma relação de dominância sobre ela. Isto é observado quando procuram testar constantemente sua influência sobre a comunidade.

Outro fator que pode gerar o autoritarismo é a atitude de indivíduos ou organizações de impor suas concepções ou idéias à comunidade. Isto vale, inclusive, para as próprias comunidades, quando pretendem impor suas idéias às outras, ou então quando uma comunidade, organização ou indivíduo dificilmente acata idéias contrárias às suas. A prefeitura recebeu algumas críticas sobre este aspecto. Uma delas, a do entrevistado 14, que, quando questionado sobre a forma pela qual os atores são envolvidos no processo participativo, respondeu:

Através de reuniões onde a prefeitura ouve a comunidade. Mas existe a tendência da prefeitura impor suas percepções. Muitas vezes os

debates são realizados apenas por pessoas ligadas à área em questão. A idéia é envolver, mas na prática não funciona.

Um dos fatores que geram o coronelismo e, como consequência, o autoritarismo, é quando a comunidade tem medo de ir contra o poder. Muitas vezes isto acontece justamente por falta de união da comunidade, causada pelo medo de sofrer alguma represália dos detentores do poder, e com isso ser prejudicada. Pode-se identificar este problema quando a comunidade se sente acuada pelo prefeito e pelas lideranças, ou seja, é submissa a estas lideranças. Segundo o entrevistado 13: *“A prefeitura está melhor que no passado, mas poderia ser mais aberta...”*.

4.2.1.3 Manutenção do Poder

Pode-se definir a manutenção do poder como uma das formas de as pessoas que o detêm poderem mantê-lo sem dar espaço a outras pessoas para que possam assumir poder menor, igual ou até superior.

Uma das causas da manutenção do poder é o problema gerado pelas lideranças que não aceitam dividi-lo; logo, observa-se que não surgem novas lideranças. Este fenômeno pode ser classificado como “egoísmo do poder”. Utilizando a mesma colocação transcrita em um dos itens anteriores, concedida pelo entrevistado 1, pode-se notar o crescimento da crítica à prefeitura na visão transmitida por esta pessoa ao afirmar que:

A prefeitura tinha um comportamento de muito cuidado e receio porque os governantes tinham medo de perder poder. Com a elaboração do Plano, os atuais administradores perceberam que isso não acontece. Em um governo transparente e participativo ganha-se poder.

O “egoísmo do poder” demonstra que as lideranças têm medo de perder o poder, como se pode verificar quando as lideranças procuram manter a comunidade sob seu domínio. Segundo Gillardot (1997), a lógica da manutenção das comunidades assegura o progresso das municipalidades; os gestores públicos

devem aprender a gerir dentro da perspectiva do Processo de Desenvolvimento Local Participativo.

A liderança 11 foi procurada e questionada sobre como ela observa a abertura do poder público atual à participação comunitária nas decisões e projetos que vão contribuir para o desenvolvimento do município. Conforme sua resposta, em Rancho Queimado já existem lideranças que estão mudando esta visão.

Não é fácil porque quando você abre a estrutura torna-se polêmico. A abertura faz com que os munícipes saibam de onde vêm os recursos, para onde vai e para que serve. Com isso a própria comunidade ao debater passa a ter uma maior coletividade. O cidadão passa a ver que os interesses individuais não são vitais. A prefeitura e a comunidade passam a buscar parcerias para resolverem seus problemas. Porém é preciso deixar claro que nunca conseguiremos agradar a todos. Existe o ditado “que o bom administrador pode guardar os segredos de seu sucesso, mais jamais deverá tentar agradar a todos”.

Muitas lideranças procuram grupos políticos influentes para permanecer no poder ou chegar a ele. Assim, procuram ficar vinculadas a estes grupos em troca de alguns benefícios, os quais podem fazer com que permaneçam ou cheguem ao poder. Um grande indicador deste tipo de ação é a constante troca de apoios em tempos eleitorais.

Segundo Santos (1990), muitas organizações de representação comunitária já nascem enviesadas – como na maioria dos partidos políticos –; em lugar de responder às prerrogativas da comunidade, quando implantado um sistema de representação, este tende a negá-las.

Muitas vezes, os técnicos também disputam o poder e lutam por mantê-lo, utilizando-se de instrumentos como o planejamento, menosprezando a contribuição de outros técnicos e da comunidade na discussão dos problemas locais. Isso evita a participação da comunidade, o que gera uma visão unilateral na forma de resolver os problemas locais e gerar o desenvolvimento local. Verifica-se esta característica quando não há participação de novos técnicos em discussões sobre os problemas da comunidade e quando não há renovação de técnicos em discussões sobre aqueles problemas. O entrevistado 1, em determinado momento, mencionou que *“existe sempre aquele técnico ou funcionário que cogita ser candidato a prefeito na próxima eleição, pois o prefeito não pode reeleger-se novamente”*.

O brasileiro criou a ilusão de que o cidadão que ocupa um cargo político enriquecerá devido às facilidades para promoção da corrupção. Assim, muitos daqueles que estão no poder tentam manter-se nele para conseguir benefícios em causa própria. Para Gambetta (2001), é fácil encontrar políticos corruptos em novas democracias. Não só porque elas são em geral mais pobres, mas sobretudo porque são novas. As oportunidades de enriquecimento surgem quando as regras ainda não são claras e o equilíbrio dos poderes ainda não está consolidado. A existência de um número excessivo de regras também pode favorecer a corrupção.

A cultura do "político ladrão" pode influenciar no nível de participação. Em Rancho Queimado, o entrevistado 11, em um momento da entrevista, diz: *"... A mídia mostra o lado ruim dos políticos; isto interfere porque o cidadão coloca na cabeça que todos são iguais na verdade tem muita gente boa no meio político..."*.

Pode-se observar que o País está avançando muito no aspecto de restringir a corrupção. Hoje os agentes públicos são constantemente monitorados internamente em seus estados ou municípios. Existe um planejamento dos gastos que é aprovado pelo poder legislativo; criou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal e tende-se a aproximar a comunidade da gestão pública. Mesmo assim, este pode ser um fator de estímulo para a manutenção e centralização do poder.

Entretanto, a legislação vem avançando no que se refere à participação; hoje o governo, antes de aprovar a Lei de Diretrizes Orçamentária e o Plano Plurianual, é obrigado promover a discussão na comunidade. Infelizmente, os grupos políticos e econômicos que querem continuar com as características do sistema autoritário têm dado legitimidade a este processo através de um sistema denominado "burocracia participativa". Assim, a participação é uma forma de jogar a responsabilidade sobre a sociedade pelos insucessos e manter os interesses daqueles que estão no poder. Ao se perguntar ao entrevistado 14 sobre a abertura do poder público para a participação, a resposta foi: *"A prefeitura teoricamente viabiliza o envolvimento comunitário, mas na prática ela induz à participação sob a forma que lhe interessa."*

O entrevistado 15, quando questionado sobre a forma como a prefeitura procura envolver a comunidade nas decisões políticas, respondeu:

Quando a prefeitura tem chance de realizar um amplo debate, como por exemplo para aprovar a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e no

Plano Plurianual (PPA), chama a comunidade em cima da hora. Nestes momentos ela não tem interesse e não procura estimular à participação. Não existe um calendário de reuniões.

A visão do entrevistado 10, no que se refere à abertura do poder público à participação em decisões e projetos que vão contribuir para o desenvolvimento do município, é que: *"As coisas já vem prontas da prefeitura e quando questionamos não somos aceitos. Os Conselhos Municipais não funcionam, existem no papel. Só é realizada reunião quando necessita-se assinar algo para conseguir recurso ou justificar sua existência".*

Estas declarações mostram que há pessoas que já formaram um pensamento crítico sobre o comportamento daqueles que estão no poder e não aceitam mais participar para cumprir formalidades legais.

4.2.1.4 Sistema eleitoral vigente

O sistema político vigente prevê a representação da sociedade através da eleição. Assim o cidadão eleito ganha o direito de representar a sociedade junto ao Poder Executivo e ao Legislativo. Muitas vezes, porém, para que um cidadão consiga eleger-se, necessita de apoio financeiro, e acaba trocando este apoio pelo seu apoio depois de eleito.

Além deste fator, o sistema eleitoral faz com que a sociedade participe das políticas de desenvolvimento através da escolha de seus representantes, seja no Legislativo ou no Executivo. Entretanto, estes representantes, depois de eleitos, podem distanciar-se da sociedade e, inclusive, defender interesses pessoais, sem que a sociedade possa mudar este representante durante o período do mandato. Muitas vezes a comunidade permanece com o anseio de conseguir se aproximar da classe política durante os mandatos. Pode-se verificar este problema na declaração do entrevistado 5: *"Os políticos nos procuram na hora de pedir nosso voto"*. Segundo ele, este é o motivo pelo qual a prefeitura não procura envolver a comunidade nas decisões sobre as políticas de desenvolvimento.

Com os representantes eleitos, a sociedade, normalmente, não é mais consultada sobre as políticas de desenvolvimento, a não ser que os representantes queiram consultá-la. Mas, legalmente, eles não são penalizados pelo fato de não fazê-lo. Um indicativo deste problema é quando a sociedade critica seus representantes por não estarem atendendo aos seus anseios.

Além do aspecto relacionado aos representantes eleitos, é preciso considerar os aspectos relacionados à população. Neste sentido, Gambetta (2001) faz a seguinte análise do atual sistema democrático:

Na democracia, cada cidadão tem algo a vender de maneira ilícita, nem que seja apenas seu voto numa eleição. Entretanto, o domínio público oferece mais oportunidades de corrupção, pois trata dos recursos que obedecem às regras e direitos, mais que aos preços do mercado. Mas a corrupção também pode envolver as empresas privadas, na medida em que repousam numa deontologia – por exemplo, quando a informação confidencial sobre decisões da empresa é secretamente vendida a corretores por pessoas enfrontadas. (p. 302)

4.2.1.5 Política Partidária

A política partidária obsessiva pode ser classificada como a que visa essencialmente à busca do poder, mesmo que sua conquista se faça em detrimento de ações que levariam ao desenvolvimento local. Logo, este tipo de política deve ser considerado um “câncer” no desenvolvimento local. Um grande indicador da existência desta política é o comportamento de vereadores que, nas Câmaras Municipais, tentam acabar com os outros partidos políticos, mesmo que para isto precisem bloquear projetos de vereadores de partidos diferentes dos seus, em prejuízo da melhoria da cidade. A respeito do comportamento político na Câmara Municipal, diz o entrevistado 3:

Existe uma oposição que em vez de ajudar, inclusive atrapalha. Não usam sua força política para buscar recursos fora do município. Muitas vezes quando a prefeitura vai conseguir recursos eles tentam bloqueá-los, chegam ameaçar sair do partido caso os recursos sejam liberados. Na administração do governo estadual passada isto não ocorria.

O entrevistado 14 diz que esta preocupação da política partidária existe em Rancho Queimado, tanto na oposição quanto na situação. Ele o demonstra claramente, relativamente à oposição, em uma de suas afirmações, quando se refere ao comportamento dos políticos que estão no poder:

Em muitas situações eles querem aparecer. Há alguns dias atrás estávamos em uma reunião da escola, se não me engano era uma formatura, e o ... ia falar. Eu tinha alertado que ele poderia aproveitar a situação para promoção política. Não deu outra, ele falou mal da direção da escola porque, sob meu ponto de vista, a atual diretora foi indicada pelo Governo do Estado, que é oposição à atual administração.

Em diversas colocações dos munícipes, anteriormente citadas, vê-se que há uma preocupação com a atitude da oposição ao atual grupo que está no governo ranchoqueimadense. Segundo o entrevistado 11, uns dos problemas que dificultam a participação comunitária é que: *“... a oposição atrapalha, ela procura denegrir e desarticular a ação da prefeitura. Eles não tem o senso de desenvolvimento, querem voltar ao poder.”*

Os compromissos políticos assumidos durante as campanhas eleitorais em todos os níveis são fatores a serem considerados, pois os vereadores, ou o prefeito, ou os deputados, e assim por diante, assumem compromissos para cuja realização são levados a lesar o patrimônio público.

As brigas políticas podem ser negativas quando um grupo político procura dominar todas as ações do município e derrubar as possíveis ações de pessoas ou grupos não-pertencentes ao seu grupo. A ganância pela permanência no poder faz com que o grupo dominante não deixe outras lideranças e grupos surgirem ou se fortalecerem. Isto se verifica, freqüentemente, quando grupos políticos se digladiam entre si. O entrevistado 7 levanta este ponto ao ser questionado como ele observa a atuação do poder público no que se refere à abertura para a participação da comunidade nas decisões e projetos que podem contribuir para o desenvolvimento do município. Sua resposta foi:

É uma questão séria porque tem momentos em que a prefeitura quer essa abertura à participação, mas existem momentos que ela não abre. A prefeitura observa muito de quem parte a idéia ou projeto, se é de uma pessoa da oposição, haverá muita dificuldade de se implantar a idéia ou o projeto.

Uma das causas do problema da política partidária, verificada em muitos municípios, principalmente nos partidos considerados de direita, é achar que a participação fortalece os partidos de esquerda, pois normalmente estes têm a iniciativa de abrir espaço à participação. Assim, os partidos de direita evitam os processos participativos. Mas é importante salientar que mesmo os partidos de esquerda, quando levam o partidarismo para o processo de participação, aumentam os insucessos do processo.

Quando os partidos brigam entre si, pode ocorrer que cada um procure demonstrar poder bloqueando as ações e projetos das lideranças de outros partidos, trazendo como consequência o individualismo e diminuindo os espaços abertos à participação, pois não convém que este tipo de disputa chegue ao conhecimento da sociedade. Esta causa ocorre quando acontecem coligações entre partidos com ideologias distintas para ganhar a eleição. Quando assumem o poder, começa uma briga ideológica que dificulta a administração em todos os níveis. No caso de Rancho Queimado, aparentemente não se tem observado este fator, embora não se tenha pesquisado especificamente este fato. Mas em diversos municípios catarinenses ocorre na mudança de um partido, quando os novos prefeitos abandonam todas as obras e ações positivas do governo passado porque o novo governante não admite que seu antecessor tenha realizado ações que beneficiem a população de forma competente.

4.2.1.6 Oportunismo dos políticos

Os interesses políticos pessoais fazem com que muitos políticos procurem aumentar sua influência em uma comunidade ou região, sem levar em consideração a necessidade de desenvolver esta comunidade ou região, ou seja, quando os políticos procuram ter o mérito das ações que trouxeram as melhorias ao local sem

muitas vezes ter contribuído para estas melhorias. Este egoísmo diminui consideravelmente a possibilidade da participação da comunidade no desenvolvimento local, pois os próprios políticos não têm interesse que a comunidade passe a organizar suas prioridades e a exigir apoio deles para resolver estes problemas; enfim, o político com este perfil normalmente não quer trabalho nem incômodos.

Muitos entrevistados que fazem oposição ao prefeito consideram que o processo de participação instaurado é uma forma de aumentar a abrangência política da prefeitura, porque as ações públicas são realizadas em consonância com os interesses políticos do prefeito. Segundo o entrevistado 15, quando questionado sobre a abertura que o poder público municipal oferece à participação comunitária nas decisões políticas, responde: *“O poder público hoje é muito limitado e partidário. A opinião do prefeito predomina.”* O entrevistado 11 é de opinião contrária ao responder à mesma questão:

Não é fácil porque quando você abre a estrutura (da prefeitura) torna-se polêmico. A abertura faz com que os munícipes saibam de onde vêm os recursos, para onde vai e para que serve. Com isso, a própria comunidade ao debater passa a ter uma maior coletividade. O cidadão passa a ver que os interesses individuais não são vitais. A prefeitura e comunidade passam a buscar parcerias para resolver seus problemas. Porém é preciso deixar claro que nunca conseguiremos agradar a todos. Existe o ditado que ‘o bom administrador pode guardar os segredos de seu sucesso, mais jamais deverá tentar agradar a todos’.

Pode-se verificar que o entrevistado 11 admite ser impossível agradar e atender aos anseios pessoais de todos os munícipes, porém ele tem clareza do espírito de coletividade que o processo de participação desencadeia.

Muitas vezes, o grupo dominante de uma região tem desinteresse em desenvolvê-la, pois assim pode mantê-la sob controle, já que para ela se desenvolver é necessário investir em educação, saúde e infra-estrutura (saneamento básico, hospitais, escolas, pavimentação de ruas, etc.). Este investimento exige uma comunidade mais instruída e crítica, fatos que tornam mais difícil mantê-la sob controle. No município foi possível observar que existe uma mudança na postura de algumas lideranças, porque estão tentando formar uma sociedade crítica e consciente, conforme declarações abaixo:

Nós como cidadãos ranchoqueimadenses temos um papel fundamental na melhoria da qualidade de vida local, mas por ser um processo muito lento não chegamos onde queríamos. Meu trabalho na escola consiste em fazer os alunos refletirem sobre suas ações (Entrevistado 7).

Minha missão é esclarecer e despertar o senso crítico na população e fazer com que ela se envolva e se engaje neste processo. Assim, as decisões realmente beneficiariam a todos no município. Mas a longo prazo, cerca de 5 a 10 anos. Procuro ter cuidado com os aspectos políticos, não posso influenciar as pessoas a apoiarem um grupo ou outro. (Entrevistado 14)

Como já foi citado acima, a troca de votos é uma causa do oportunismo dos políticos, não apenas pela compra de votos, quanto pela troca de favores entre políticos e lideranças para que estas trabalhem em benefício deles. É mais um exemplo de uso da coisa pública nos interesses pessoais, pois as lideranças pedem os votos da população dizendo que seus candidatos trabalharão para desenvolver a região, mas, na verdade, estes candidatos irão cumprir os favores prometidos às lideranças. Diagnostica-se este problema quando há distribuição de "favores" apenas em épocas eleitorais.

Outra causa do oportunismo utilizado pelos políticos é a lembrança da comunidade apenas em tempos eleitorais. Esta causa é um sinal de que a comunidade não é instruída a exigir sua participação e a resolução de seus problemas está condicionada à troca de seus votos. O entrevistado 5 escreve: *“Os políticos nós procuram apenas na hora de pedir nossos votos”*.

A troca de votos por cestas básicas é um indicador e causa da problemática em questão, porque demonstra que o interesse do político que age desta maneira é meramente “eleitoreiro”, sem comprometimento com o desenvolvimento local após a eleição, porém é importante frisar que este fator não foi identificado no município pesquisado.

Quando as lideranças se preocupam em manter os espaços políticos ocupados por elas ou por pessoas pertencentes aos seus grupos, não ocorre uma "oxigenação" na administração, seja ela municipal, estadual ou federal. Se analisar a questão em nível local, estas lideranças passam a dominar e a conduzir o

desenvolvimento local conforme seus interesses. Esta causa indica que não há substituição de pessoas nos cargos públicos ou, quando acontece, é feita por interesse das lideranças dominantes.

4.2.1.7 Utilização indevida dos Conselhos Municipais

Os conselhos municipais são criados para aumentar a participação da comunidade na definição das políticas referentes às áreas de atuação de cada conselho. Assim, os que adquirem força política fazem com que os políticos procurem ocupar os espaços de representação com o único objetivo de se promoverem. Este problema é conseqüente, principalmente, das indicações que a prefeitura realiza, pois, normalmente, a administração municipal ocupa em torno de 50% das indicações através dos representantes das secretarias, fundações ou empresas municipais nos conselhos. Um indicador deste fator é a colocação, pela prefeitura, de políticos ou pessoas em cargo comissionado na administração municipal na função de conselheiros.

Pelo que se observa dos entrevistados, os conselhos municipais não são fortalecidos. O processo que se está querendo desenvolver é baseado na participação da sociedade de forma aberta, para que todos possam opinar, dar sugestões e votar as prioridades. Assim, em Rancho Queimado o foco dos políticos não está voltado para a participação nos conselhos municipais. O entrevistado 7 diz: *“Sempre são as mesmas pessoas que estão a frente de várias organizações e processos, tentam conseguir alguém para participar de um Conselho ou outra atividade para ver se você consegue”*.

Segundo o entrevistado 10: *“...Os conselhos Municipais não funcionam, existem no papel. Só é realizada reunião quando necessita-se assinar algo para conseguir recurso ou justificar sua existência.”* Uma das respostas à questão dos problemas e/ou causas que dificultam a participação da comunidade, é: *“...; a prefeitura interfere diretamente nos Conselhos Municipais, normalmente os secretários são os presidentes de Conselhos”*.

Quando se perguntou ao entrevistado 16 se a prefeitura procura envolver a comunidade nas decisões políticas de desenvolvimento e quanto à utilizada para este envolvimento, obteve-se a resposta: *“Ainda em pequena escala. Através de reuniões para cumprir aspectos legais e para buscar as melhores opiniões sobre as ações”*. A partir desta resposta, vê-se que há preocupação também com o aspecto legal do processo participativo, e até mesmo respeito pelas opiniões dadas pela comunidade durante as reuniões de debate

Conforme Varaschin (2002), os conselhos podem simplificar excessivamente os problemas por grupo de interesse específico e polarizá-los nos administradores eleitos. Os conselheiros, quando se interessam pelas questões em discussão, comparecem às reuniões prontos para fazer valer suas convicções. Assim eles se tornam campos de batalha para adversários que estão lutando por suas soluções preferidas, ou para parceiros que vêm legitimar decisões já tomadas. As pessoas da comunidade, na sua maioria, continuam distantes das discussões que ajudam ou prejudicam o desenvolvimento pessoal e comunitário.

4.2.1.8 Interferência das políticas externas

As políticas externas às prefeituras, sejam da esfera estadual ou federal, interferem no desenvolvimento local, podendo baixar a participação da comunidade, pois, se esta necessitar de recursos externos (financeiros, humanos, materiais, etc.) para promover alguma ação que ela priorizou para desenvolver sua região e estes recursos não são concedidos, ela se sente menosprezada e não tem como sentir os resultados de sua participação. Indicador deste fator é que uma atividade não entra em operação por depender de recursos do governo estadual ou federal que não chegam ou não são aprovados.

O entrevistado 15 levanta o problema das políticas externas ao município sobre o desempenho de seu negócio. Quando questionado sobre sua contribuição para o processo de desenvolvimento do município, respondeu:

...Como industrial procuro gerar o maior número de empregos possível, o que leva o município a crescer. Mas, não está fácil, hoje os custos aumentaram e o produtos têm o mesmo preço, não sei até quando conseguiremos manter estes empregos. O combustível aumentou demais, a embalagem plástica mais triplicou de preço.

Verifica-se, na declaração acima, que as políticas externas à localidade podem ter interferência na vida política e privada das pessoas. Quando uma empresa está em dificuldades, a situação se reflete diretamente sobre funcionários e proprietários, e o município acaba se ressentindo, seja no quadro social - devido ao número de desempregados que cresce - e no quadro econômico - pela diminuição de tributos. O entrevistado 15 revelou preocupação social ao afirmar que sua missão como empresário é *“...manter o emprego dos meus funcionários. Hoje a empresa é responsável pela renda de 38 famílias.”*

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veio para evitar a falta de planejamento e o excesso de gastos. Até pouco tempo atrás, era comum a administração municipal, estadual ou federal, endividar a máquina pública no período final de mandato, pois prefeitos, governadores ou presidente não respondiam pelos problemas deixados por suas administrações aos novos administradores, mesmo que fossem causados por erros cometidos por sua gestão. O entrevistado 11 chama a atenção para a legislação ao afirmar: *“...temos que cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal”*.

Com o endividamento da máquina pública diminui cada vez mais a disponibilidade de recursos para investir nas comunidades, colocando os prefeitos em situação difícil, pois acabam tendo medo da participação, posto que a prefeitura não dispõe de recursos para solucionar os problemas da comunidade. É nestes momentos difíceis que se pode perceber a participação da comunidade, pois, se ela estiver ciente das dificuldades da prefeitura, procurará achar outros caminhos para enfrentar suas necessidades e atender aos anseios do município.

De acordo com Llorens (2001), tradicionalmente as políticas de desenvolvimento local e regional orientavam-se preferencialmente para a busca de investimentos estrangeiros, sem dar a atenção necessária às potencialidades locais. Por isso, em várias ocasiões, o desenvolvimento territorial se restringia a atrair para a localidade grandes empresas, as quais nem sempre chegavam.

Com a nova proposta estratégica, as iniciativas de desenvolvimento local tratam de colocar em marcha orientações, decisões e projetos a fim de alcançar objetivos definidos de forma articulada pelos diferentes atores sociais locais, públicos e privados.

Outra causa conseqüente à política da participação da comunidade que prejudica os planejamentos é a generalização da cultura de que todos os políticos só trabalham em benefício próprio. Isto acaba provocando desinteresse em participar de qualquer decisão política, ou seja, como as ações que levam ao desenvolvimento local são políticas, a comunidade passa a não participar, mesmo quando tem espaço para isso. É normal ocorrer este problema quando se verifica que os cidadãos de uma comunidade criticam constantemente os políticos, classificando-os de sugadores do poder.

4.2.1.9 Comunidade que se aproveita de uma situação

Quando uma comunidade acha que deve ser priorizada em relação às outras, criam-se impasses políticos que afetam as demais comunidades por se concentrarem em apenas uma os recursos destinados a várias comunidades.

O fator "voto" pode ser problemático para as comunidades pequenas, pois muitos políticos, na tentativa de se reelegerem, dependem maiores atenções às comunidades com maior número de eleitores, mesmo em detrimento das comunidades menores. Estes problemas acontecem quando os políticos distribuem os recursos às suas regiões eleitorais, mesmo que não precisem tanto quanto outras; assim não há um desenvolvimento local participativo nem há desenvolvimento global do municípios. A longo prazo, com o empobrecimento da região, a comunidade que inicialmente ganhou maiores atenções passará a ter que sustentar as outras, ocorrendo portanto seu empobrecimento.

No caso de Rancho Queimado, a prefeitura tenta mudar a cultura assistencialista através do processo participativo. Esta mudança pode refletir-se inclusive no comportamento futuro do eleitor. Em nenhum momento qualquer dos entrevistados falou de forma direta deste fator, porém a declaração abaixo, do

entrevistado 11, se for verdadeira, pode refletir um pouco o rumo político que o município está seguindo:

Nós revolucionamos a forma de administrar. Mudamos do modelo tradicional para um modelo participativo. Administrar na época das vacas magras é um desafio. Assim trabalhamos as parcerias, a criatividade e a competência. A diferença está nas ações e resultados. Estamos convencidos que nossa proposta é a melhor forma de governar. Nós realmente temos compromisso com nossa proposta.

4.2.2 Problema de Organização da Comunidade

Um dos fatores centrais que levam à diminuição na participação da comunidade no desenvolvimento local é o da organização da comunidade para que haja uma participação construtiva, de forma que esta participação acrescente melhorias ao desenvolvimento local. Este problema ocorre devido a uma série de causas, as quais foram agrupadas em nove grupos:

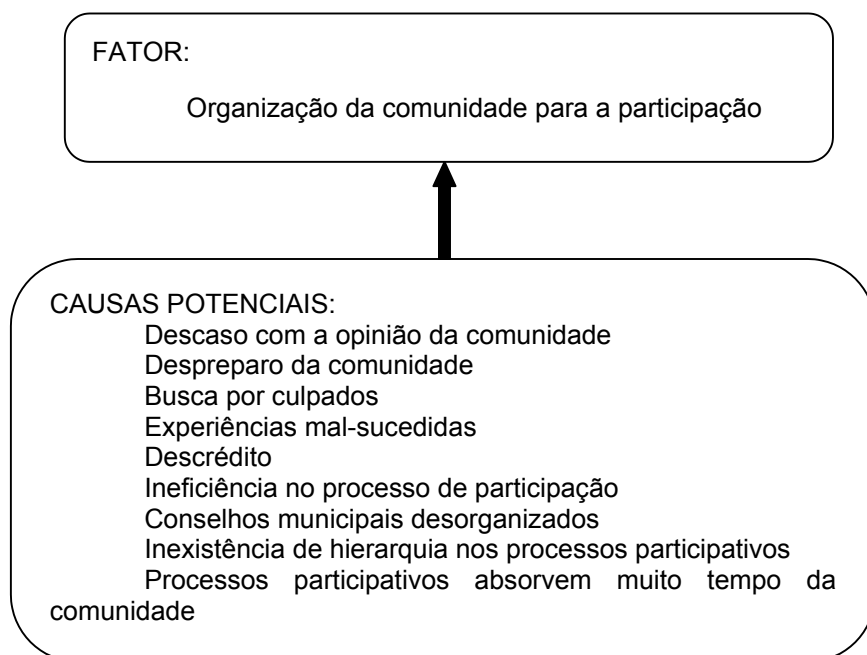


Figura 9 – Causas do problema de organização para participação.

Fonte: Dados primários.

Cada uma destas causas potenciais é observada como um problema, que também possui diversas origens. Logo, é possível perceber que os quatro grupos classificados são sintomas do processo que reduz a participação da comunidade.

4.2.2.1 Descaso para com a Opinião da Comunidade

O descaso para com a opinião da comunidade é um problema comum dos políticos de todos os níveis, pois, quando estão no poder, não voltam às comunidades que os elegeram para verificar e dimensionar seus problemas. Este descaso tem diversas causas, como não ouvir a comunidade - mesmo porque um administrador não tem condições de dimensionar todos os problemas são prioritários para uma comunidade. Para saber quando está ocorrendo esta falha, deve-se observar se não estão acontecendo periodicamente reuniões com a comunidade com o propósito de diagnosticar seus problemas e prioridades.

O descaso também se verifica quando as opiniões da comunidade não são consideradas, ou seja, os administradores desprezam estas opiniões, por não possuírem a humildade de salientar suas dificuldades em levantar os problemas ou acharem que conhecem os problemas existentes em uma comunidade. Isto é demonstrado quando há desinteresse dos dirigentes do município em buscar informações nas comunidades. Em Rancho Queimado, o sistema participativo começa a gerar resultados junto aos agricultores. O entrevistado 13, questionado sobre a abertura do poder público à participação da comunidade nas decisões e projetos que vão contribuir para o desenvolvimento do município, responde: *"A prefeitura está melhor do que no passado, mas poderia ser mais aberta. Apesar que nunca conseguimos contentar a todos"*. O entrevistado 16, como se mencionou anteriormente, fala que existe participação *"... buscar as melhores opiniões sobre as ações"*.

Acontece, constantemente, de as lideranças (principalmente as que estão nas administrações municipais) não confiarem na capacidade de participação da comunidade. Poderá ser por acreditarem que a comunidade é ignorante e não sabe

discernir as prioridades locais. Na verdade, quando acontece, tal atitude revela ignorância por parte das lideranças, que desconhecem os benefícios da participação da comunidade no desenvolvimento local. Segundo Furtado & Furtado (2000), principalmente nos municípios rurais, o descaso é maior quando se busca envolver, além dos chefes de família, as mulheres e jovens. Hoje, deve-se procurar reorientar o trabalho do jovem e da mulher, no sentido de obter uma maior participação política, social e econômica no espaço local, regional e nacional, reforçando a idéia de que toda estratégia de desenvolvimento deve considerar este novo papel destes atores.

O descrédito da comunidade relativamente ao atendimento de suas reivindicações causa uma falta de confiança nas autoridades, na certeza de que não serão levadas em consideração no plano de desenvolvimento local. Um dos indicadores desta situação é a falta de resposta do prefeito às reivindicações da comunidade. Muitas vezes esta postura pode não ser culpa dos atuais gestores das municipalidades, mas de sua história. À perguntando, ao entrevistado 15, se participam das discussões do processo de desenvolvimento do município todos os atores que deveriam participar, a resposta foi negativa solicitado a indicar quem deveria participar, a resposta foi taxativa: *"A própria comunidade."* Indagado sobre o motivo da resposta, alegou: *"O pessoal não acredita mais nas ações da prefeitura; desde 1994 é realizado a cada dois anos um processo participativo que não traz resultados concretos."*

O entrevistado 14 chegou a dizer que: *"A prefeitura teoricamente viabiliza o envolvimento comunitário, mas na prática ela induz a participação sob a forma que lhe interessa."* Quando realmente ocorre esta postura, pode-se verificar que, além de o processo perder legitimidade, com o tempo causará aversão à participação e descrédito.

A comunidade também pode ser culpada por este descaso quando não utiliza a força política que possui para exigir sua participação, seja pela falta de conhecimento desta força, seja por não estar organizada. Uma comunidade que mostra sua força política no momento de eleger seus representantes é respeitada e tem suas necessidades atendidas dentro do possível, além de normalmente ser chamada a participar no desenvolvimento local. Para haver uma manutenção do poder dos políticos, estes serão obrigados a atender às necessidades destas

comunidades organizadas, mesmo porque, normalmente, o fato de estarem mais politizadas que as outras acaba influenciando sobre as demais. Uma das características dessas comunidades que não utilizam sua força política é que elas não exigem dos políticos, antes de os elegerem, que eles abram espaço para sua participação no estabelecimento de seus programas e na priorização das soluções. Se assim fizessem, aconteceria um desenvolvimento participativo, ainda que não fosse o ideal.

4.2.2.2 Despreparo da comunidade

Atualmente, um dos itens mais evidenciados nas comunidades para melhorar sua participação está baseado no aspecto do despreparo. Entretanto, o despreparo não está estritamente relacionado à falta de capacitação, como se verá a seguir.

Pode-se relatar como um dos fatores a organização da comunidade para participar. Quando existe uma estrutura organizacional visando melhorar a participação, há um aumento de rendimento e de qualidade nesta participação. Por outro lado, verifica-se que quando esta estrutura inexistente, ou não é ativa, os conselhos comunitários não se reúnem com periodicidade ou nem mesmo existem.

As causas que dificultam a participação da comunidade podem estar diretamente relacionadas ao despreparo para o sistema participativo, ou seja, além de a comunidade estar despreparada, os dirigentes políticos, também possuem esta mesma dificuldade. O entrevistado 1, afirma:

No meu entender os principais problemas são:

1° A cultura clássica de governo.

2° O preparo do staff técnico da prefeitura.

3° Os recursos disponíveis sejam humanos, materiais e financeiros.

A falta de conhecimento da importância da participação da comunidade faz com que ela não dê valor a esta participação; com isso, o prefeito pode aproveitar para conduzir as ações dos conselhos (conselhos de educação, saúde, mulher, tutelar, etc.) do município conforme suas necessidades individuais, o que resulta na inoperância destes conselhos.

No município de Rancho Queimado, existem lideranças preocupadas com a qualidade da participação, o que aparece na observação do entrevistado 14:

Minha missão é de esclarecer e despertar o senso crítico na população e fazer com que ela se envolva e se engaje neste processo. Assim, as decisões realmente beneficiariam a todos no município. Mas, a longo prazo, cerca de 5 a 10 anos. Procuo ter cuidado com os aspectos políticos, não posso influenciar as pessoas a apoiarem um grupo ou outro.

O entrevistado 7 também afirma ser sua missão a formação de um munícipe com melhor qualificação, dizendo: *“Nossa missão ... é formar um cidadão crítico, consciente e capaz de transformar a sociedade. Nosso papel é formar para transformar. Mas, para isto é necessário o empenho e a articulação entre todos os atores”*.

Uma das causas do despreparo da comunidade para seu envolvimento no processo de desenvolvimento local, principalmente das comunidades rurais, é a baixa escolaridade da população. As comunidades periféricas, devido à sua constante necessidade de trabalhar para sua manutenção, têm um baixo nível de escolaridade. E quanto menor a escolaridade de uma comunidade, menor sua capacidade crítica, sendo por isso mais fácil dominá-la e manipulá-la politicamente.

O despreparo da comunidade também é demonstrado quando as organizações sindicais não participam ativamente do desenvolvimento local, ou seja, quando as organizações sindicais cuidam exclusivamente de assuntos burocráticos, tais como emissão de carteira de identidade, motorista, etc., ou ainda quando estas organizações criticam as ações da prefeitura sem apresentar soluções. Pode-se tomar como indicador desta causa o fato de o sindicato não procurar trabalhar em conjunto com a prefeitura no desenvolvimento local. Para o entrevistado 6, este fator também ocorre em Rancho Queimado. Segundo ele: *“...Os sindicatos atuam hoje como prestadores de serviços e não participam do planejamento municipal, embora tenham sido convidados.”* Esta postura pode ser evidenciada na resposta do presidente de um dos sindicatos do município a respeito de seu desconhecimento do sistema de governança da prefeitura: *“Infelizmente, na eleição passada nós fizemos oposição ao atual prefeito. Hoje, as informações que a prefeitura nos repassa é mínima. Eu também não procuro a prefeitura.”*

Por outro lado, existem muitas lideranças qualificadas para se envolverem no processo de desenvolvimento local, com visão concreta da situação que desejam para o município a longo prazo. O entrevistado 8, questionado sobre os benefícios que o processo participativo trouxe para ele, retrata esta situação com as seguintes palavras:

Tive a oportunidade de colocar os pontos que acho prioritário para transformar Rancho Queimado em uma cidade turística. Rancho Queimado pode ser a Petrópolis catarinense. Somos uma cidade serrana próxima de Florianópolis e com boas condições de acesso.

4.2.2.3 Busca por culpados quando ocorrem erros

Nas diversas etapas do plano de desenvolvimento local estão previstos projetos que têm por objetivo a melhoria de algum setor do município, nas áreas de saúde, educação, infra-estrutura, etc. Infelizmente, durante a implantação de alguns destes projetos ocorrem dificuldades, que variam desde as restrições financeiras até a pouca disponibilidade de recursos humanos capacitados para desenvolvê-los.

Na ocorrência destas dificuldades, na maioria dos casos procura-se um culpado, seja ele uma empresa, um conselho, uma pessoa ou outra organização envolvida no projeto. Achando o culpado, este é punido, mesmo que a punição seja um mero desprezo, em vez de uma punição financeira, gerando assim uma desunião e, muitas vezes, inviabilizando o andamento do projeto. A própria comunidade coloca a culpa de todos os problemas no poder público, embora ela muitas vezes não desempenhe o seu papel. O entrevistado 8, quando coloca sua missão faz o seguinte desabafo:

Estamos procurando nos localizarmos como associação. Não há uma participação efetiva da Nós procuramos realizar reuniões, mas as pessoas são arredias. Quando realizamos cursos de capacitação são poucos os participantes. Não se dá importância, os comerciantes acham que já sabem tudo. Uma cidade que quer desenvolver o turismo não pode continuar tendo este comportamento. Normalmente aos domingos abro minha loja e tenho lucro, no último domingo faturei seiscentos reais, isto é

bom. Mas, tenho dificuldade de conseguir empregados para trabalhar aos domingos. O povo não quer trabalhar de modo algum aos domingos, mas o município quer desenvolver o turismo.

Dentro da mesma tendência de responsabilizar o poder público municipal, o entrevistado 5 afirma: *“... a prefeitura procura discutir os assuntos do município. Mas falta uma pessoa da prefeitura que fique encarregada de resolver os problemas discutidos.”* Segundo o entrevistado 15, os atores participam *“só dando opinião; na hora de fazer algo a comunidade espera a ação pública.”*

Tal comportamento ocorre pelo fato de as organizações e indivíduos não possuírem uma visão sistêmica e com isso não reconhecerem quais os erros individuais que cada organização e indivíduo cometeram para gerar o problema. Ao agir assim, não se determinam as causas reais da origem do problema, ficando fácil culpar uma única organização ou indivíduo pelo fracasso ou as dificuldades do projeto. Verifica-se a existência desta problemática quando as organizações se acusam umas às outras de serem causadoras do fracasso de um projeto.

4.2.2.4 Experiências mal-sucedidas

Quando uma comunidade ou organização passa por uma experiência mal-sucedida, adquire resistência a novas modificações em seus sistemas, mesmo que tais modificações possam resultar em benefício. Isto acaba criando um medo devido ao trauma criado por experiências passadas. Para conseguir solucionar este problema, faz-se necessário trabalhar as suas causas. Neste sentido, diversos entrevistados colocaram a falta de motivação como uma das causas da existência de diversas reuniões comunitárias sem resultados. Segundo o entrevistado 4, *“os agricultores não participam mais porque, muitas vezes, é realizado um levantamento de informações (pela prefeitura) e na hora de ter resultados não ocorre, ocasionando desmotivação”*.

A falta de experiência com a participação da comunidade no desenvolvimento local pode fazer com que tal participação não seja conduzida da melhor maneira, o

que pode trazer problemas ao invés de soluções ao desenvolvimento local, tornando a experiência mal-sucedida.

Segundo o entrevistado 6, os três problemas principais que dificultam a participação da comunidade são:

O processo não tem a credibilidade da comunidade;
O sistema político está habituado na situação paternalista e assistencialista.
Comunidade acha que a prefeitura e a Câmara de Vereadores tem obrigação de promover o desenvolvimento.

A própria visão de que a prefeitura deve resolver todos os problemas do município através de atitudes assistencialistas faz, muitas vezes, com que as experiências participativas não obtenham sucesso.

Experiências mal-sucedidas na busca do desenvolvimento local participativo devem ser diagnosticadas. Quando a comunidade não sabe participar é porque ela nunca participou, ou participou de maneira da qual não soube tirar proveito.

Tais experiências são uma das grandes causas da pouca participação, pois, sempre que se procura organizar uma comunidade e não se obtém êxito, isto resulta em uma resistência a novas experiências participativas ou, então, ainda que ela se disponha a participar, não levará a sério esta participação, por não confiar nos resultados. Ou seja, acaba participando por desencargo de consciência. Um indicador deste problema é o descrédito da comunidade depois de um insucesso, seja na criação de uma cooperativa, seja na criação de conselhos comunitários pouco ou nada atuantes.

Neste sentido, segundo o entrevistado 8, hoje uma das causas que dificultam o envolvimento da comunidade em idéias novas são os fracassos obtidos no passado, principalmente com as cooperativas. Para ele:

...O pessoal está surrado com o movimento de cooperativismo. Os nativos não propõe nada e, com isso, o pessoal de fora é visto com desconfiança. Nossa população trata os sitiantes como forasteiros. Existe resistência para estimular a construção das casas de campo. A população precisa enxergar que os sitiantes trazem emprego e dinheiro para o município.

Quando se cria um planejamento participativo, visando ao desenvolvimento de uma localidade, ocorre que, à medida que a comunidade e a sociedade começam a participar deste processo, se criam naturalmente vários níveis de participação. Isto ocorre até mesmo porque o ser humano, por razões individuais, não participa igualmente de todas as oportunidades que lhe são oferecidas. Alguns são mais ativos que outros, embora se busque maximizar a participação de cada indivíduo.

Nas localidades sem experiência participativa pode ser difícil administrar estes diversos níveis de participação; para se obter melhores resultados, deve-se não menosprezar nenhuma participação, mesmo que tenha vindo de forma simbólica, pois, a partir do momento que se observa o efeito da participação, todos acabam sentindo a necessidade de promovê-la. Em Rancho Queimado, que possui experiência com o processo, foi colocado este fator pelo entrevistado 1. Segundo ele, um dos fatores é: *“O preparo do staff técnico da prefeitura.”*

Quando os líderes comunitários não sabem conduzir a participação no plano de desenvolvimento local, este processo fica prejudicado, porque eles exercem influência direta no sucesso da participação, por serem referência neste processo. Observa-se este aspecto nos líderes comunitários, quando eles nunca foram instruídos ou foram mal-instruídos.

4.2.2.5 Descrédito

Quando a comunidade ou as organizações descrêem de melhorias no desenvolvimento local, ocorrem problemas para organizar a participação, pois esta se torna secundária nas prioridades, tanto da comunidade quanto das organizações. Para o entrevistado 2: *“O nosso povo precisa primeiro enxergar as coisas acontecerem para depois participar...”*

O entrevistado 7, quando questionado sobre quais atores não participam do processo de desenvolvimento do município e que deveriam participar, responde: *“Todos os responsáveis por órgãos públicos ou que caracterizam representatividade como igrejas, escolas e sindicatos.”* Em seguida, questionado sobre por que estes atores não participam, a resposta foi: *“Existe um certo descrédito na administração e*

sobrecarga de atividades nas organizações, como escolas, igrejas, sindicatos e nos próprios colonos". O entrevistado 16 também coloca que uma das causas que dificultam a participação é o: *"...desânimo e decepção ocasionados por processos (participativos) fracassados..."*.

Esta causa pode estar diretamente relacionada à situação das lideranças, pois, quando estas não acreditam no sucesso da participação, transmitem insegurança à comunidade e, com isto, a comunidade passa a não confiar nos resultados de sua participação. Assim, a consequência deste descrédito é a diminuição na participação da comunidade no desenvolvimento local.

A pouca perspectiva de futuro se traduz em descrédito em relação às melhorias decorrentes da participação. Atualmente, com as políticas adotadas pelos governos estaduais e nacional, que sacrifica a população trabalhadora - dentre ela os agricultores - para sanear os custos de um país endividado, consegue-se que esta população não confie que as ações políticas - mesmo locais - possam trazer-lhe benefícios diretos. Isto se verifica quando se observa uma população desanimada com as mudanças que vêm ocorrendo. Vê-se este fator na colocação do entrevistado 15:

...Como industrial procuro gerar o maior número de empregos possível, o que leva o município a crescer. Mas, não está fácil, hoje os custos aumentaram e o produtos tem o mesmo preço, não sei até quando conseguiremos manter estes empregos. O combustível aumentou demais, a embalagem ... mais triplicou de preço.

O ser humano é movido por interesses, logo, quando ele não acredita que um processo possa trazer algum benefício, ele não perderá tempo e suas prioridades mudam, ao invés de ir para uma reunião é melhor ir fazer algo relacionado ao lazer ou trabalho. O entrevistado 2, aparentemente, entende este fato, já que ao ser questionado sobre os fatores que dificultam a participação da comunidade responde:

O povo é muito parado e desinteressado. Ele só participa quando observa resultados. O processo participativo da prefeitura está parado por muito tempo, as pessoas que coordenam precisam se empenhar mais. O processo precisa voltar.

4.2.2.6 Ineficiência no Processo de Participação

A ineficiência do processo de participação traz como consequência problemas organizacionais; como a eficiência da participação está diretamente ligada à sua organização, relacionam-se a seguir suas principais causas:

A primeira delas é a falta de informação. Quando a comunidade está desinformada, não consegue se politizar, saber quais os problemas do município e quais os seus próprios problemas. O mesmo ocorre quando a informação chega à comunidade de maneira lenta. Hoje, com a economia globalizada, a rapidez é de vital importância nos processos informativos. Esta lentidão pode ser verificada quando um município tem comunidades que não conhecem as ações da prefeitura. O entrevistado 5 indica a falta de informação ao dizer: *“Não sei se eles (prefeitura) realizam algo quando procuram a comunidade para discutir um problema e definir prioridades.”*.

A informação adquirida em um processo participativo é vital para tornar as ações do município eficientes e eficazes. Conforme o entrevistado 11, quando questionado sobre os benefícios que a participação trouxe para o município, a resposta foi: *“Passamos a atacar os problemas reais do município, seja na área social, ambiental ou econômica. Vamos atacar os problemas mais urgentes e direcionamos os recursos para o que a população realmente quer.”*.

A informação pode tornar-se um aliado político do grupo que está na administração municipal porque é uma forma de demonstrar à população os motivos verdadeiros que a impedem de realizar ou não uma ação em vez de outra. Pode-se notar que o entrevistado 5 participa do processo instaurado, mas quando questionado sobre o motivo, respondeu:

Porque a prefeitura procura discutir assuntos de interesse do município. Mas falta uma pessoa da prefeitura que fique encarregada de resolver os problemas discutidos. Nós não sabemos se os problemas não são resolvidos porque a prefeitura não pode resolvê-los ou se há falta de vontade.

O entrevistado 8 também atenta para este problema na sua resposta: *“Não sei se é por comodismo ou falta de consideração com o que foi proposto...”*.

Nas respostas acima, verifica-se que os munícipes desconfiam da administração municipal; para eles, o fato de serem consultados não legitima o processo; é preciso efetivar as reivindicações da comunidade.

Para se viabilizar um processo de informação rápido e eficiente, é importante haver bons meios de comunicação, pois a existência de um sistema ineficiente de comunicação, seja da prefeitura com a comunidade, seja da comunidade para a própria comunidade, também ocasiona a falta de informação e conseqüente descrédito no processo. Este pode ser verificado quando as comunidades estão desinformadas sobre os acontecimentos do município e região, uma vez que cabe à prefeitura, aos sindicatos e aos conselhos levar tais informações. O entrevistado 10 tenta vencer este problema utilizando as igrejas; segundo ele: *“Existe uma dificuldade (de comunicação) devido as distâncias das comunidades, nós utilizamos as igrejas para dar avisos, elas nos apóiam”*. Este mesmo entrevistado diz não ter participado do processo implantado no município porque, segundo sua declaração - *“Eu fiquei sabendo do processo quando ele estava no final.”* – não foi informado pela prefeitura das reuniões. Entretanto, o entrevistado 11 serve de contraponto ao falar que:

As organizações e a comunidade são convidados para participarem de uma reunião. O convite é entregue pelos secretários e de maneira formal. Toda a população é convidada. Nas reuniões a sociedade participa com suas idéias, sugestões, reclamações e anseios. Com estes dados, a prefeitura faz uma triagem e elabora um caderno, que é um documento, que contém o diagnóstico da comunidade.

O entrevistado 1 verifica o problema, mas acha que deverá ser solucionado a partir deste momento. À pergunta sobre o motivo pelo qual diversos atores não participam, respondeu:

Porque não foram convidados formalmente para participar. Na fase de elaboração dos projetos estes atores deverão ser convidados, mas eles participaram da fase de promoção do projeto (fase inicial). Estas organizações deverão ser chamadas daqui para frente.

Existem aqueles que não participam por possuírem outras prioridades e não devido a problemas de comunicação, como o entrevistado 2: *“Tive em duas reuniões, depois não acompanhei mais porque tinha outros compromissos”*.

De acordo com Furtado & Furtado (2000), existe uma tendência por parte das organizações de buscarem melhorar o processo de comunicação interna e externamente. Para melhorar a comunicação interna no município, faz-se necessário desenvolver processos de formação e treinamento buscando:

- a qualidade das ações e projetos;
- as relações inter e intragrupais;
- a eficiência das comunidades; e,
- a qualidade de vida.

Para a eficácia de um processo de desenvolvimento local participativo, é importante a organização desta participação. Uma participação desordenada não traz benefícios ao desenvolvimento local. Assim acontece onde os conselhos comunitários não possuem força política de reivindicação, mesmo porque a comunidade deve reivindicar sua participação. Para tanto, é preciso que a condução de reuniões com a comunidade e de todo o processo seja realizada de forma adequada. O entrevistado 16 reconhece este fator: *“Ainda é necessário aprendermos muito sobre a forma de conduzirmos a participação.”*

Para o entrevistado 16, dentre outras causas que dificultam a participação, estão: *“... a compreensão do processo por parte da comunidade... e a alienação (da comunidade) no que se refere as questões atuais.”* A falta de conhecimento pode ser ocasionada também devido à existência de uma forma de comunicação eficiente e eficaz.

4.2.2.7 Conselhos municipais desorganizados

Os municípios criaram conselhos municipais como espaços que as comunidades poderiam utilizar para atuar nas políticas da administração local. Hoje, há um grande número deles. Como na maioria dos municípios não houve preocupação em organizar os trabalhos destes conselhos, suas ações podem ter conseqüências diretas e/ou indiretas limitadas. Além disso, agem separadamente em ações que poderiam buscar o apoio mútuo, comprometendo ainda mais a possibilidade de êxito. Agindo isoladamente, despendem desnecessariamente muita energia com pouco sucesso, o que acaba desmotivando as pessoas a participarem.

Comassetto (2000) realizou uma pesquisa sobre a percepção de 27 prefeitos catarinenses no que se refere a democracia participativa e a Conselhos Municipais. Segundo o pesquisador, grande parte dos prefeitos, de maneira geral, cria e mantém os conselhos com o objetivo prioritário de conquistar recursos através da assinatura de convênios com o governo estadual e/ou federal, que exigem a criação de conselhos como exigência básica para a liberação de recursos. Embora esta não seja necessariamente a percepção do prefeito de Rancho Queimado, deve-se atentar para este fator para se trabalhar a participação comunitária nas diversas municipalidades deste estado e, até mesmo, do País.

Conforme Comassetto (2000), a criação dos Conselhos Municipais não chega a interferir na forma de governança de grande parte dos chefes do poder executivo das municipalidades. O pesquisador constatou que na percepção destes, se isto ocorresse estaria demonstrado que a administração não vai bem.

Para o entrevistado 7, as causas que dificultam a participação são *“...Sempre ... as mesmas pessoas que estão a frente de várias organizações e processos, tenta conseguir alguém para participar de um Conselho ou outra atividade para ver se você consegue...”*. O entrevistado 10 responde à mesma questão: *“...Os próprios Conselhos Municipais não funcionam. A prefeitura interfere diretamente nos Conselhos Municipais, normalmente os secretários são os presidentes de Conselhos.”*.

4.2.2.8 Inexistência de hierarquia nos processos participativos

Durante a elaboração e a aplicação de uma metodologia de desenvolvimento local participativo pode-se cometer o erro de não organizar claramente um organograma de funcionamento desta metodologia. Este deve definir o papel dos conselhos comunitários, dos conselhos municipais, das outras organizações - entre elas a prefeitura, com suas secretarias -, além de esclarecer a importância de cada cidadão no sucesso do desenvolvimento local. Segundo o entrevistado 6: *“...No primeiro mandato já havia participação, mas faltava um apoio técnico para a metodologia e para o processo”*.

Infelizmente - ou felizmente -, para o sucesso de qualquer metodologia participativa é necessária a existência de um organograma de responsabilidades e hierarquização da participação. A existência de tais documentos, ao contrário do que muitos autores defendem, faz com que os processos possam ser geridos democraticamente, pois seria inviável reunir a população de uma localidade, com todas as organizações existentes, para que estas tracem em conjunto suas prioridades, chegando a um consenso.

Para viabilizar um processo participativo, faz-se necessário que cada comunidade - ou grupo de uma localidade - trace suas prioridades e eleja um representante, para posteriormente definir as prioridades juntamente com os representantes de outras comunidades ou outros grupos e organizações.

Atenta a este fator, a Epagri (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina), que vem orientando a prefeitura de Rancho Queimado no processo participativo, colocou em um documento todas as etapas, formas de aplicação da metodologia, os responsáveis e o embasamento técnico necessário que os animadores devem incorporar. Este documento, provavelmente, será um referencial para auxiliar os agentes públicos que estão comandando os trabalhos junto às comunidades para que compartilhem do mesmo padrão de linguagem e de visão de futuro. Entretanto, existe um pouco de dificuldade para consolidar esta organização, que foi possível observar na colocação do entrevistado 6:

Atuo na área ... Ainda damos tiros para todos os lados. Estou procurando participar e acompanhar o processo, mas existem muitas atividades que sou obrigado a realizar que atrapalham um pouco a consolidação do processo. Gostaria de trabalhar com base em um Plano Municipal de Desenvolvimento.

4.2.2.9 Os Processos Participativos Absorvem Muito Tempo da População

Os métodos participativos de desenvolvimento local são organizados de tal maneira que, para que o cidadão possa participar, ele necessita dispor de muito tempo. Isto inviabiliza a participação de uma grande parte da população local, a qual desejaria participar do desenvolvimento local, principalmente no estabelecimento das prioridades de sua comunidade.

Ao se procurar saber as causas que dificultam a participação da comunidade, muitos entrevistados atribuíram responsabilidade ao pouco tempo que os agricultores têm para participar e acreditam que este fator pode interferir na qualidade do processo. São exemplos destas respostas:

Entrevistado 11 – *“... o excesso de ocupação dos agricultores, tanto os produtores de leite como os de morango estão sempre muito ocupados; o excesso de reunião gera descrédito...”*;

Entrevistado 10 – *“...Alta ocupação dos agricultores. O único período onde aumenta a participação é no inverno onde os agricultores não estão ocupados...”*;

Entrevistado 7 – *“Existe sobrecarga de atribuições...”*

Entrevistado 5 – *“...Hoje quem trabalha na roça não pode perder tempo para participar de reuniões, além destas só ficarem na promessa...”*

Normalmente, os processos participativos são organizados de forma que a comunidade participe de todas as etapas do plano de desenvolvimento local. Com certeza, é a maneira mais democrática de participação. Mas é utopia achar que grande parte da população tenha condições de participar ativamente de todo o processo, pois cada cidadão tem seus compromissos particulares. Mesmo assim, os

processos participativos devem estar abertos à participação de todos os cidadãos, mesmo sem a exigir para absolutamente todas as etapas do plano de desenvolvimento local.

4.2.3 Vantagens da Participação

O processo de desenvolvimento local participativo deve trazer benefícios para todos os atores. Quando as vantagens são apenas para alguns, a discriminação pode possuir diversas causas (Figura 10).

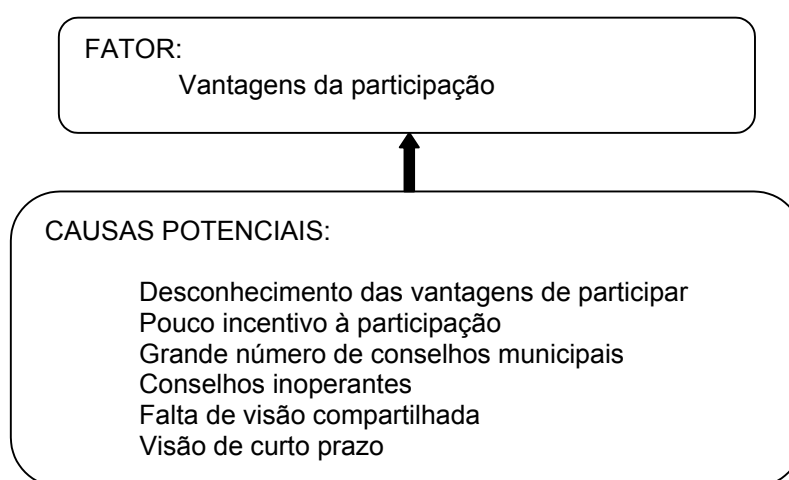


Figura 10 - Causas do problema das vantagens da participação.

Fonte: Dados Primários.

4.2.3.1 Desconhecimento das vantagens de participar

O ser humano tende a mudar uma atitude quando esta nova forma de agir trouxer vantagens, desde que ele as conheça. Uma das causas da baixa participação, portanto, muito provavelmente é o desconhecimento das vantagens

que ela traz para o desenvolvimento local. Para que se tornem evidentes aos cidadãos as vantagens de sua participação, faz-se necessário trabalhar as causas desta ignorância. Uma das causas deste desconhecimento é a objeção dos líderes à participação.

Ao se perguntar ao entrevistado 9 (que, neste caso, era um casal de agricultores) quais haviam sido as suas contribuições para o processo de desenvolvimento do município, a resposta foi: *“Mas nós temos que contribuir? Agora nós pagamos impostos e nós que temos que fazer as melhorias? Nós auxiliamos sob a forma de trabalhos voluntários na igreja.”*.

À insistência do entrevistador: *“Mas vocês não se organizam para ajudar em algo na comunidade, não fazem uma festa para arrecadar fundos para uma melhoria para a comunidade?”* respondeu:

“Nós fazemos festas para arrecadar fundos para a igreja. Talvez, se fossemos chamados para ajudar em uma festa para melhorar a comunidade nós iríamos. Mas, isto não é função da prefeitura? Agora entendi, nós não somos ajudados porque nós não fazemos o que a prefeitura deveria fazer.”

No caso acima, pode-se notar que existem pessoas nas comunidades que não absorveram a cultura da participação ou não foram orientadas de maneira adequada; elas se dispõem a participar voluntariamente de ações que para elas são importantes.

4.2.3.2 Visão de curto prazo

Infelizmente, tendo em vista a natureza das pessoas, elas têm necessidade de verificar os resultados das ações o mais rápido possível, ficando impacientes com a lentidão das mudanças; esta impaciência é um indicador deste fato. Este tipo de visão atropela as ações e dificulta a realização de um planejamento de longo prazo, para que os problemas sejam trabalhados na sua base e não mais retornem.

A resposta do entrevistado 9, quando questionado como ele observa a atuação do poder público no que se refere à abertura à participação comunitária, foi: *“Só se faz reunião. Na prática não sai nada. O único resultado foi o telefone em nossa comunidade.”* Ao se perguntar por que ele participava do processo estabelecido pela prefeitura, declarou: *“Nós vamos a prefeitura para fazer reivindicações”*. Indagado sobre quais as suas contribuições para o desenvolvimento do município, a resposta do entrevistado 3 foi: *“Eu participo das reuniões para poder reivindicar e cobrar do executivo”*. Como se vê, estas visões devem ser trabalhadas porque os munícipes não devem procurar o serviço público apenas para levar problemas e cobrar soluções.

Outra causa da visão de curto prazo é a busca de soluções mais fáceis e práticas, sem que estas sejam necessariamente as melhores. Isto ocorre normalmente por preguiça, dificuldade de ação, necessidade de resolver o problema rapidamente, etc. Pode-se observar este fator quando as lideranças se livram dos problemas ou dificuldades sem levar em consideração os resultados de suas ações, pois um problema mal-resolvido poderá dar origem a muitos outros problemas.

Quando se procura resolver os problemas de maneira sintomática, passa-se a tomar medidas meramente paliativas para solucioná-los. Quando se age paliativamente, fica demonstrado que os problemas não foram previstos. Logo, se muitos problemas futuros fossem previstos, poder-se-ia contorná-los ou impedir que aparecessem. Uma das conseqüências de tratar os problemas sintomaticamente é que não se consegue uma visão de longo prazo. Pode-se medir estas ações quando uma prefeitura está sempre resolvendo os problemas ou dificuldades à medida que estes aparecem.

4.2.3.3 Pouco incentivo à participação

A maioria dos conselhos é composta de voluntários, de maneira que o cidadão que pertence a um deles não recebe nenhum incentivo monetário para sua participação. Com isso, se os conselheiros não tiverem claro qual o ganho que sua participação trará para si e a comunidade, estes conselhos poderão ter uma baixa

atuação. Isto ocorre pelo fato de os conselheiros possuírem, como todo cidadão, suas prioridades; assim, eles dificilmente deixarão suas atividade de importância pessoal para participar de uma reunião do conselho cujas decisões não representem interesses pessoais. Segundo o entrevistado 7, um das causas é *“... a falta de novas lideranças para participar, além disto, o povo é preocupado demais com o trabalho e não se preocupa com a coletividade...”*.

4.2.3.4 Grande número de conselhos municipais

O excesso no número de conselhos municipais inviabiliza a participação da comunidade, principalmente em cidades pequenas. Para o funcionamento regular de um conselho, é preciso que os conselheiros se comprometam com suas ações. Com o excesso de conselhos ocorre que, principalmente nos pequenos municípios, as mesmas pessoas participem de mais de um conselho. Como ser conselheiro é uma atividade não remunerada e exige tempo para ir às reuniões, eles dão prioridade aos seus compromissos pessoais e acabam não freqüentando as reuniões dos conselhos. Como consequência, há conselhos que se reúnem menos de duas vezes por ano e, freqüentemente, apenas para registrar sua existência. Conforme o entrevistado 7: *“...Não existe uma tendência ao voluntariado. Você pode observar que os Conselhos Municipais não conseguem pessoas diferentes para se envolverem, as pessoas são movidas por interesses.”*

O entrevistado 16 atenta para este fato, afirmando que a participação da comunidade sobre as políticas do município ocorre *“ainda em pequena escala, através de reuniões para cumprir aspectos legais...”*. Ou seja, apesar de todo o esforço, a participação, muitas vezes, é vista como uma forma de garantir a captação de recursos financeiros fora do município, devido a exigências legais.

O grande número de conselhos pode gerar sobreposição de certas atribuições de alguns, podendo prejudicar as suas autonomias, além de criar problemas na determinação de políticas para o município, principalmente quando estão desorganizados. Por exemplo: se o Conselho da Criança e do Adolescente determinar políticas que interferem na educação ou na saúde das crianças e dos

adolescentes, entrará nas atribuições dos Conselhos de Educação e de Saúde; logo, percebe-se a necessidade de interação dos conselhos, mesmo porque, para respeitar o estatuto da criança e do adolescente, é necessária a atuação de todos os outros conselhos. De fato, o êxito do Conselho da Criança e do Adolescente depende de uma série de ações: é necessário que os pais tenham uma renda digna (Conselho do Trabalho e Emprego), que a criança receba educação (Conselho da Educação) e saúde (Conselho de Saúde), esteja alimentada (Conselho de Alimentação Escolar, Conselho do Trabalho e Emprego), além das outras necessidades naturais, como tempo para o lazer, realizar atividades físicas, etc.

Através do exemplo acima, pode-se verificar que a sobreposição de atuações dos conselhos municipais pode ser um fator negativo, porém, se eles se organizarem, a sobreposição poderá ser benéfica, dando força para a obtenção de sucesso em suas atividades.

Nos municípios de Santa Catarina funcionam conselhos setoriais nas áreas de saúde, agricultura, educação, criança e adolescente, saúde, trabalho e renda, turismo, enfim, há conselhos atuando em diferentes áreas. Existe uma grande diversidade deles, mas falta coordenação política para gerir este processo. Em muitos casos, eles servem apenas para legitimar a liberação de recursos públicos pelas autoridades municipais. É freqüente encontrar situações em que as mesmas pessoas participam de diferentes conselhos, até porque nas pequenas comunidades os quadros capacitados e afeitos à participação em atividades colegiadas são ainda restritos (SILVA, 2002).

A setorização pode fazer com que as discussões sejam realizadas nas comunidades por grupos diferentes, tanto no que se refere aos agentes públicos como à comunidade, sem convergir para a construção do processo de desenvolvimento integrado e participativo. Alerta para este fato o entrevistado 14: *“...Muitas vezes os debates são realizados apenas por pessoas ligadas a área em questão...”*.

O sistema de participação implantado com base na criação de conselhos por setor de interesses dificulta muito a construção de uma visão de desenvolvimento nestes órgãos e eles passam a ser vistos como órgãos reivindicatórios, burocráticos e que não auxiliam no processo de desenvolvimento do município. As organizações e pessoas que integram cada um destes conselhos são ligadas a um determinado

setor; seus interesses passam pela resolução de problemas específicos de sua classe, às vezes em detrimento das prioridades da coletividade. Segundo a Secretaria Estadual do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) de Santa Catarina (2002), a composição média dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) é de 67% de representantes dos agricultores, 15% da prefeitura, 7% do Governo Estadual e 11% dos demais setores. Quando se cria uma estrutura deliberativa, cuja maioria seja constituída por interessados, diminui-se bastante a possibilidade de diálogo com outros setores. O ser humano é movido por interesses e neste caso os de uma classe podem prevalecer sobre os dos demais setores no processo de desenvolvimento municipal. Em um município com predominância da atividade agrária, não se pode discutir o processo de desenvolvimento apenas com representantes do setor agrário e até mesmo rural; é preciso envolver todos os setores de maneira eqüitativa.

4.2.3.5 Conselhos inoperantes

Um fato comum dos conselhos, sejam eles municipais, sejam estaduais ou federal, é sua inoperância. Uma das causas deste acontecimento é o desconhecimento das vantagens da participação, porque se cada membro de conselho soubesse realmente da importância de sua participação, com certeza todos os conselhos funcionariam com força política. O indicativo deste fator é a falta de reuniões, pois o conselho que não se reúne automaticamente é inoperante.

Dando ênfase ao pouco incentivo que o poder público dedica à participação e à inoperância dos conselhos, o entrevistado 10 diz:

As coisas já vem prontas da prefeitura e quando questionamos não somos aceitos. Os Conselhos Municipais não funcionam, existem no papel. Só é realizado reunião quando necessita-se assinar algo para conseguir recurso ou justificar sua existência.

4.2.3.6 Falta de visão compartilhada

A falta de uma visão compartilhada do desenvolvimento local é um fator sério para desenvolver projetos e criar mecanismos que permitam sua efetiva realização. Este fato, normalmente, é causado pelas organizações locais, como será visto a seguir.

Quando as organizações presentes em uma região ou município observam as outras como concorrentes, isto pode criar dificuldades ao desenvolvimento local, pois o que acaba acontecendo é que uma organização procure minimizar as ações das outras. Tal comportamento se verifica tanto nas organizações públicas, quanto nas organizações privadas. Um exemplo na esfera pública é quando o governo federal (ou estadual) destina recursos para desenvolver atividades profissionalizantes com jovens, e duas organizações públicas disputam estes recursos sem pensar na possibilidade de desenvolver o trabalho em conjunto, e com isto barganhar maiores verbas.

Na iniciativa privada ocorre, principalmente nas pequenas empresas, como, por exemplo, na indústria moveleira, que um grupo de empresas, se trabalhasse em conjunto, poderia desenvolver uma ampla propaganda das indústrias da região. Isto ocorre em Gramado, Rio Grande do Sul: todo mundo conhece os móveis de Gramado, embora não conheça as empresas que os fabricam. Pode-se identificar a existência da causa quando as organizações não trabalham em conjunto.

Outro aspecto que leva a esta falta de visão compartilhada é o desconhecimento das funções das organizações. Cada uma tem seu papel e seus objetivos; contudo, muitas vezes as organizações locais não conhecem o papel das outras do seu próprio município, região e muito menos de seu estado. Assim, as organizações passam a temer todas as outras, encarando-as como concorrentes, sem saber a quem recorrer para superar suas dificuldades. Isto pode ser verificado questionando as organizações locais sobre quais são as atividades de outras organizações presentes na mesma região. Pode-se notar que, segundo o entrevistado 16, muitos atores não se envolvem no processo participativo, dentre outras razões, porque: *"...falta conhecimento do projeto e possuem pouca preocupação com o bem estar sociedade"*.

A prevalência da competitividade é nociva ao desenvolvimento local, porque cria a visão de que uma organização só obtém sucesso quando está sozinha, seja no mercado, seja na iniciativa pública. Atualmente, fica evidente este aspecto na iniciativa pública, pois, com as constantes mudanças de políticas e a extinção de empresas e órgãos do governo - com o objetivo de diminuir gastos - muitas das organizações a ele vinculadas procuram se sobrepor às outras.

Os fatores político-partidários, como se observou anteriormente, também interferem na construção de uma visão compartilhada no processo de desenvolvimento local. No caso de Rancho Queimado, o entrevistado 3 faz uma declaração neste sentido sobre o comportamento da Câmara Municipal:

Existe uma oposição que em vez de ajudar, inclusive atrapalha. Não usam sua força política para buscar recursos fora do município. Muitas vezes quando a prefeitura vai conseguir recursos eles tentam bloqueá-los, chegam ameaçar sair do partido caso os recursos sejam liberados. A administração no governo estadual passada isto não ocorria.

Todas estas causas se devem ao fato de que as organizações têm uma visão setorial do sistema de desenvolvimento local. Assim, ao não entenderem seu papel dentro do sistema, passam a ver as outras organizações como concorrentes, desconhecendo suas funções e prevalecendo a competição com crescimento individual. Esta visão setorial é evidente nos casos em que a própria comunidade desconhece seu papel neste desenvolvimento. Com isso, diminui-se o voluntariado e aumenta a "participação interesseira", ou seja, de grupos que mantêm nos conselhos representantes com a tarefa de se responsabilizar por ações que lhes tragam benefícios. O entrevistado 7, ao falar sobre a forma de envolvimento comunitário no desenvolvimento do município, diz:

Sempre que é tomada uma decisão em uma reunião é repassada sua execução para uma autoridade porque quando se repassa para a comunidade ela tem dificuldade de assumir. Não existe uma tendência ao voluntariado. Você pode observar que os conselhos municipais não conseguem pessoas diferentes para se envolverem, as pessoas são movidas por interesses.

No caso da comunidade, a falta de uma visão compartilhada com o processo de desenvolvimento é muito comum. Segundo diversos entrevistados, o povo só participa depois de ver algum resultado. Para o entrevistado 8, o não-envolvimento da comunidade nas decisões sobre as políticas de desenvolvimento ocorre *"porque não há vontade política e falta reciprocidade da comunidade quando é convidada a participar. Por outro lado a comunidade deixa de participar porque o que é proposto não é realizado"*.

Torna-se difícil a criar uma visão compartilhada na comunidade quando esta não possui saneamento básico, porque este tipo de comunidade já pode ser considerado periférico, portanto não tem recursos suficientes para ela própria construir seu sistema de fossa ou esgoto e muito menos para colaborar financeiramente para a implementação de um sistema de drenagem e pavimentação de suas ruas. Sua participação, porém, seria essencial, justamente pela falta de recursos financeiros, pois o fator humano depende, em geral, da maior quantidade de recursos das prefeituras. Infelizmente, estas comunidades são tratadas de maneira excludente pela maioria das prefeituras nos processos de participação de desenvolvimento local. Para se buscar o desenvolvimento deste tipo de visão, é preciso que haja um padrão mínimo de qualidade de vida.

O entrevistado 5 levanta a necessidade de o poder público desenvolver um projeto para que todos tenham acesso a um sistema de tratamento de dejetos. Segundo ele, todos devem participar. No caso da comunidade, faz a seguinte colocação:

No caso da comunidade é combatendo os borrachudos. No meu caso, por exemplo, eu tenho fossa em casa, mas muitos agricultores não tem, necessitaria fazer um projeto para que todos tenham acesso à construção de fossas.

4.2.4 Conhecimento da Realidade

Atualmente, os diagnósticos vêm sendo utilizados como uma ferramenta para a realização do planejamento, com o objetivo de conhecer a realidade local, porém a utilização de uma metodologia indevida para se buscar as informações pode interferir no conhecimento da realidade. O presente trabalho registra algumas das principais causas (Figura 11) desta interferência.

4.2.4.1 Planejamento

O processo de conhecimento da realidade é vital para instaurar um processo de planejamento, principalmente quando se quer construí-lo de forma participativa. Ele dá sustentação para que se consiga delimitar onde se quer chegar e quais os recursos disponíveis. Com isso, consegue-se traçar as estratégias.

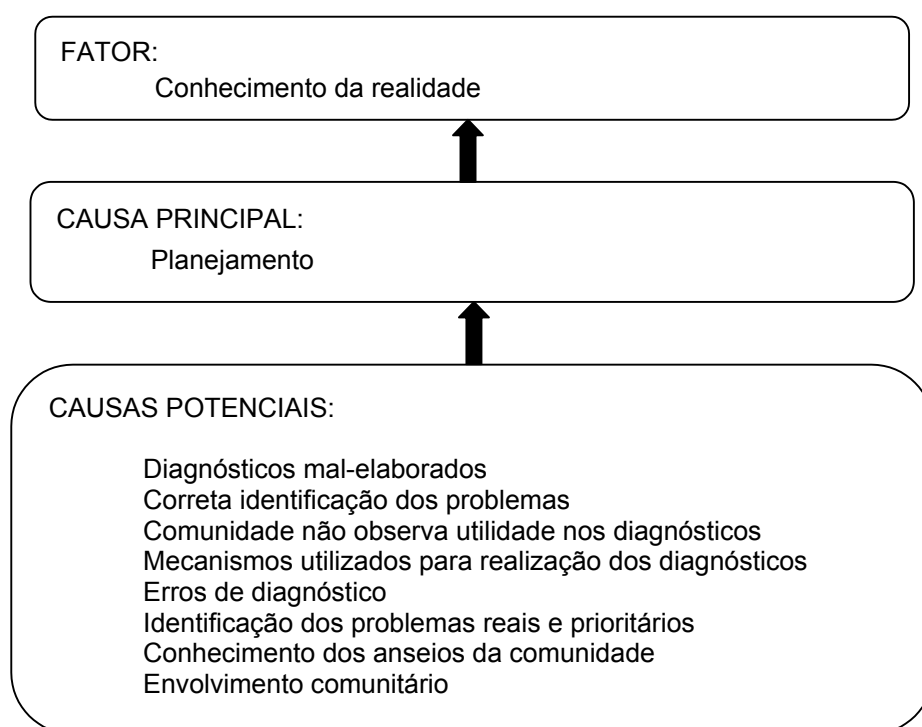


Figura 11 – Causas do fator conhecimento da realidade.

Fonte: Dados Primários.

Diagnósticos mal-elaborados induzem a erros de diagnóstico e, conseqüentemente, desconhecimento da realidade, podendo provocar prioridades equivocadas. A comunidade passa a ser vista negativamente, pois suas prioridades ficam fora de padrão. Por exemplo, se em uma localidade o diagnóstico é que as escolas são boas, mas a comunidade reivindica melhorias nessas escolas, o diagnóstico será ignorado se a prefeitura achar que a localidade não está capacitada para definir suas próprias prioridades.

Conforme Denardi *et al.* (2000), um dos fatores que afetam o desenvolvimento local é a correta identificação dos problemas, de suas causas, dos recursos e das potencialidades locais. Estas informações são importantes para que a comunidade e os gestores municipais consigam definir eficaz e eficientemente os rumos, objetivos e prioridades, trazendo uma transparência da administração pública. No caso do processo participativo implantado em Rancho Queimado, um dos principais benefícios individuais para diversos entrevistados foi o conhecimento da realidade municipal, conforme se vê nas respostas abaixo:

Entrevistado 3 – Aumentou o meu conhecimento dos problemas existentes no município, passei a entender as dificuldades das comunidades.

Entrevistado 4 – Como aprendizado foi válido. Amadureci várias idéias.

Entrevistado 6 – Ajudou-me a conhecer melhor as pessoas e o município. Aumentou o campo de visão da realidade do município. Passei a verificar que devo atuar mais na área social em vez de me preocupar somente com a produção agrícola.

Entrevistado 11 – Aprendi a ouvir e executar o que a população solicita. Além de valorizar o cidadão porque ele participa e nós colhemos as melhores idéias e soluções.

Entrevistado 12 – Bastante conhecimento, nós tínhamos uma visão distorcida do processo de desenvolvimento. Aproximou-nos da comunidade.

Entrevistado 16 – *Ajudou-me a ter uma maior compreensão da atual conjuntura municipal e conhecimento dos problemas reais que nosso município atravessa.*

Outro fator que diminui a participação da comunidade é o fato de ela não ver utilidade nos diagnósticos, e isso aparece quando falta compromisso com eles. Portanto, se a comunidade é incapaz de perceber os benefícios do diagnóstico, não há como pensar que ela o possa utilizar. O número de respostas erradas aos questionários prejudica o diagnóstico. Isto pode ser verificado quando a comunidade resiste a responder e a colaborar com a realização do diagnóstico. Este problema é ocasionado, em grande parte, por uma falha no processo de comunicação com a comunidade.

Segundo o entrevistado 12, a prefeitura de Rancho Queimado tenta envolver a comunidade nas políticas de desenvolvimento do município: *“fazendo a comunidade eleger as prioridades com base nos problemas que ela mesmo apontou, colocando o que é prioritário e o que é secundário”.*

Esta pode ser uma forma de a comunidade verificar a utilidade de passar a maior veracidade possível na realização dos diagnósticos realizados no município.

É importante que se levem em consideração os diversos mecanismos de realização do diagnóstico no momento da coleta de informações. O diagnóstico rápido e restrito, por exemplo, contém maiores margens de erro que um diagnóstico feito com mais calma e que coleta informações de todas as famílias de uma localidade.

4.3 ANÁLISE DA PESQUISA

A partir da década de 80, iniciaram-se importantes mudanças na operacionalidade das administrações públicas no que diz respeito à formulação de estratégias de desenvolvimento local e regional. O avanço tecnológico industrial fez com que as micro, pequenas e médias empresas se tornassem foco para a criação de emprego e renda e na difusão do progresso técnico. Com esta nova perspectiva, passou-se a reconhecer a necessidade de impulsionar as capacidades endógenas de desenvolvimento de cada território. Para tanto, contribuiu de modo decisivo o avanço dos processos de descentralização e transferências de competências e recursos aos governos regionais e municipais. Esta tendência fez com que as decisões locais fossem cada vez mais valorizadas. O grande número de atribuições que as prefeituras passaram a ter e a escassez de recursos, de certo modo, forçaram as comunidades a participar das decisões políticas que delineiam o processo de desenvolvimento local.

A participação representou para os gestores públicos municipais uma saída para envolver a sociedade nos problemas que as prefeituras têm para gerir seus territórios e, com isso, fazer com que a comunidade participe de sua solução, apontando objetivos, prioridades, passando a trabalhar com uma visão de futuro.

Este trabalho não se propõe fazer qualquer juízo de valor sobre os fatores que influenciam a participação da comunidade; por isso, simplesmente trabalha sobre os fatores encontrados no processo de desenvolvimento local participativo implantado em Rancho Queimado. Assim, foi possível observar que existe mais de uma centena de possibilidades de minimizar os resultados negativos no processo de desenvolvimento local participativo. É fundamental, portanto, que, antes de analisar a participação comunitária, se entendam as causas que podem minimizá-la para conseguir trabalhar preventivamente.

Atualmente, as políticas governamentais estão buscando a participação comunitária, porém, elas não deixam claro que tipo de participação querem, de que forma, dentro de que limites. No momento, muitos governantes continuam focando a criação de conselhos de direito como a melhor maneira de envolver a sociedade.

O processo participativo instalado no Brasil mudou muito pouco a forma com que nossos políticos administram nossos municípios. Este sistema gerou uma nova forma de burocracia, a que particularmente chamamos de “Burocracia Participativa”, método pelo qual a participação é animada de forma a atender aos interesses da classe dominante e repassar à sociedade a responsabilidade sobre a situação em que se encontra. O fato de criar um conselho municipal não significa que as políticas serão decididas de maneira participativa e que a sociedade participará. Pelo contrário, é mais uma estrutura burocrática, criada para atender aos programas dos governos estaduais e nacional; sem os conselhos, inviabiliza-se a captação de recursos para diversas áreas. Para minimizar este problema em Rancho Queimado, o processo instaurado pela prefeitura não se baseia nesta estrutura, mas nas discussões diretas com a comunidade. A própria Câmara Municipal procura a aproximação da sociedade realizando seções nas comunidades ou bairros.

O grande número de conselhos municipais e sua setorização dificulta muito a operacionalização e a tomada de decisões baseadas no pensamento sistêmico. O próprio poder público estadual e federal está contribuindo para que o processo participativo nos municípios não tenha sucesso, porque este processo faz com o poder de ação dos conselhos municipais seja limitado ou que muitos acabem sobrepondo atribuições com as de outros. Esta política contribui muito para o desenvolvimento cada vez maior da “burocracia participativa”. Este processo responde à necessidade de discutir uma política de desenvolvimento, pois setorização por si só não significa que um setor poderá obter maior poder de mudança em sua área de atuação. Por exemplo, um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural não conseguirá promover mudanças efetivas se for composto apenas por agricultores; ele tende a ser um órgão meramente reivindicatório.

O trabalho estabelece que o processo de desenvolvimento municipal não é potencializado porque a capacidade de ação nos municípios não é suficiente para promover o desenvolvimento. Como as municipalidades adquirem a cada momento mais responsabilidades e os recursos econômicos normalmente não chegam na mesma proporção, é necessário ter a comunidade como uma aliada para a resolução dos problemas locais. Ela deve identificar suas prioridades com base nas limitações do poder público e ter autonomia de ação para produzir ações que

resultarão em melhorias, embora estas não obrigatoriamente necessitem de recursos públicos. Muitas melhorias podem ser realizadas utilizando os próprios recursos existentes; apenas é necessário estabelecer um sistema de gestão que atenda às prioridades da comunidade e a envolva no processo.

Um dos sintomas da incapacidade de agir é justamente a falta de adoção da prática efetiva da participação comunitária. Nesses casos, os prefeitos adotam princípios e políticas operacionais padronizadas. Os pressupostos em que se fundamentam tais princípios geralmente são aceitos sem exame e, muitas vezes, não são contestados devido à inexistência de uma política de participação no passado. Outro sintoma do fracasso na implementação das ações acontece quando as pessoas identificam os problemas, chegam a desenvolver soluções e tomam decisões, mas estas, por diversos motivos, não são postas em prática. Ou ainda, são implementadas de forma mal-feita. Assim, pode-se notar que a participação é um meio para alcançar os objetivos e metas de desenvolvimento; não adianta ter-se a participação como um fim, pois, para as ações ocorrerem de forma eficiente e eficaz, é preciso articular-se e disponibilizar os recursos necessários para que as decisões sejam realmente implementadas de forma adequada. A participação deve ocorrer desde a priorização das ações até sua concretização.

Durante a pesquisa, não se separou a participação política da cidadã. Ou seja, a participação cidadã seria aquela em que cada cidadão tem a responsabilidade de atuar através de gestos, como, por exemplo, auxiliar na limpeza da cidade não jogando lixo ou mantendo limpa a frente de sua casa ou do seu local de trabalho. A política é aquela em que se participa das decisões sobre as políticas de desenvolvimento. Entendeu-se que elas são dependentes e complementares; porém, a partir do momento em que a maioria da população está consciente de suas responsabilidades como cidadã, far-se-á necessário trabalhar as problemáticas de forma separada e provavelmente os contextos serão outros.

Para que a sociedade seja um aliado e parceiro do poder público é necessário que ela participe das decisões sobre as políticas de desenvolvimento local. Entretanto, se os fatores que dificultam sua participação não forem conhecidos e trabalhados, os resultados não serão potencializados, a capacidade de reflexão não será adequada e o conhecimento gerado disseminará a crença de que a participação não auxilia no processo de desenvolvimento.

Fez-se questão de colocar a palavra “processo” sempre que possível durante a dissertação, porque esta nova forma de gerir o desenvolvimento passa por uma mudança de paradigma; será caracterizada por um processo longo e que deve ser duradouro. O êxito de qualquer política ou prática voltada para as pessoas depende dos significados que lhes são atribuídos. Logo, a participação se torna um fator decisivo na construção de significados coletivamente partilhados, na construção do sentimento de identidade, no desenvolvimento de compromissos, elos críticos na manutenção de pessoas em torno de metas específicas.

A construção de uma visão compartilhada de futuro entre as comunidades e as diversas organizações, públicas e privadas, dos municípios e/ou regiões, é fundamental para conseguir que todos participem do processo de desenvolvimento local e contribuam com ele. Com isso é possível identificar e determinar responsabilidades de cada ator, de maneira clara e compatível com as condições individuais de cada um.

Pode-se perceber, no caso de Rancho Queimado, que a comunidade, as organizações e o poder público querem construir uma visão compartilhada de futuro e manter a participação comunitária no seu processo de desenvolvimento. Mas existem diversas dificuldades técnicas, administrativas, culturais e econômicas em relação a este objetivo. Grande parte dos entrevistados observa que a participação é importante, embora cada um tenha uma percepção diferente desta importância. Não foram encontradas pessoas que se negassem radicalmente a participar dos debates promovidos e animados pelo grupo que está administrando a prefeitura. Aqueles que pouco ou nada participam normalmente colocam um empecilho pessoal, político ou de comunicação. Isto demonstra que a maioria já verifica que é importante participar. Um dos fatores que colaboram muito na diminuição da participação é que a comunidade, muitas vezes, ou não verifica resultados em curto prazo ou então tem outras prioridades, muitas vezes devido à necessidade de trabalhar.

Nos municípios com predominância das atividades agrárias, o envolvimento comunitário é dificultado, já que os agricultores se obrigam a trabalhar conforme as condições climáticas. O planejamento do processo de participação deve levar este fator em consideração. Para isto, devem-se disponibilizar as condições necessárias para que o agricultor consiga compatibilizar seus interesses particulares com os da comunidade.

A participação é um novo processo em uma sociedade que viveu a ditadura até algumas décadas atrás; assim, para a sua consolidação se exige uma mudança cultural, o que normalmente não acontece sem conflitos. Logo, os gestores públicos terão que administrar as diversas percepções, porque estarão constantemente trabalhando com pessoas que possuem diferentes opiniões e estilos. Eles não podem deter as mudanças. A solução para esta nova forma de gerir as municipalidades passa pelo aprendizado de como solucionar os problemas mais imediatos e aqueles que surgirão através das modificações ambientais⁷.

Foram analisados 135 fatores que podem influir na participação comunitária no processo de desenvolvimento local, levantados através de entrevistas com lideranças, agricultores, comerciantes, etc. Este número de fatores indica a complexidade e a dificuldade da promoção e administração do processo de desenvolvimento local participativo. Seria muito difícil pensar em um sistema linear administrativo.

É necessário, para participar que a comunidade se organize. Esta organização pode ser o receio da classe política dominante, que cresceu numa cultura de autoritarismo, já que ela gerará maior representatividade e desenvolvimento de uma postura crítica sobre as ações políticas, econômicas, sociais e ambientais. Entretanto, se a classe atualmente dominante continuar indo de encontro ao processo participativo, poderá perder poder a médio e longo prazo. A promoção e o sucesso dos processos de desenvolvimento local que estão acontecendo com base no envolvimento comunitário farão com que a sociedade exija seu espaço, porque os recursos estão atendendo cada vez menos às suas necessidades e obrigando a uma mudança de postura, tanto da comunidade como dos gestores públicos.

7 Ambiental, neste momento, refere-se à resolução dos problemas que serão causados pelas mudanças no município e não ao sentido ecológico da expressão.

4.4 PROPOSIÇÕES

O estudo realizado permite crer que o processo instaurado em Rancho Queimado se desenvolverá à medida que a comunidade verificar os primeiros resultados. Para isto, é necessário que a prefeitura, como animadora, mantenha a comunidade mobilizada e impulse algumas ações que tragam benefícios de curto prazo, embora sem perder a visão de longo prazo.

Os prefeitos e suas equipes devem estudar muito bem os problemas que possam dificultar a participação e procurar agir de forma preventiva. Para tanto, faz-se necessário que eles sejam capacitados ou busquem uma equipe competente para assessorá-los. Antes de construir ou adaptar qualquer metodologia de planejamento e animação do processo de desenvolvimento local participativo, é vital conhecer as possibilidades de problemas para preveni-los. Jamais um consultor ou pesquisador deve pensar que possui experiência para evitá-los sem realmente sistematizá-los. Talvez, esta seja uma das grandes causas dos constantes insucessos destes processos nos diversos municípios. O planejamento de ação sobre as causas que minimizam a participação comunitária é necessário para manter o envolvimento de todos e conseguir credibilidade.

Uma das formas mais eficazes e efetivas para conseguir melhorar o processo de desenvolvimento local é atuar na capacidade de ação do município. Assim, é necessário que as organizações locais sejam devidamente envolvidas e compartilhem de uma mesma visão de futuro, embora tenham objetivos individuais diferentes. Durante as entrevistas, percebeu-se a falta da consolidação deste fator na comunidade.

O ideal seria que os municípios que circundam Rancho Queimado também instaurassem este processo de forma conjunta, o que, apesar de cada um possuir anseios, dificuldades e particularidades diferentes, facilitaria a promoção de ações regionais. Dessa forma, poderiam conseguir diversos benefícios conjuntos, facilitando e promovendo o desenvolvimento regional, principalmente em uma época em que se vêm pesquisando os *clusters*, as soluções de problemas regionais através da consolidação de consórcios municipais e do fomento de agências de desenvolvimento.

Apesar de existir uma equipe técnica assessorando a prefeitura municipal de Rancho Queimado, é importante submeter esta equipe, e o próprio corpo técnico do município, a um processo de capacitação. Os gestores deste processo devem auxiliar a comunidade em sua organização e prestar orientação no que se refere ao progresso local que ela anseia. A população brasileira, de uma forma geral, associa crescimento com desenvolvimento, o que pode não ser verdadeiro, já que crescer significa obter resultados quantitativos e desenvolver está associado a resultados qualitativos, e isto, muitas vezes, pode passar pela diminuição ou estagnação do crescimento.

As ações devem ser realizadas com cuidado. Durante as entrevistas, observou-se que os fracassos do passado constituem um dos fatores que prejudicam muito a consolidação de idéias novas. Quando uma comunidade decide mudar algo, ela está depositando confiança, esperança de melhorias e projetos de vida. Por isso é necessário respeitar cada indivíduo e ter o cuidado técnico de se evitarem fracassos. Deve haver comprometimento e responsabilidade de todos os atores na realização das novas ações.

Conforme está demonstrado na história do município, os antepassados tiveram que resolver quase todos os seus problemas sozinhos, implantaram a infraestrutura necessária para sobrevivência, organizaram-se para construir suas igrejas, desmataram as áreas onde plantavam o sustento das suas famílias, etc. Hoje, a comunidade acostumou-se a esperar que o poder público resolva os problemas. Portanto, o poder público pode iniciar, juntamente com as escolas e lideranças, o resgate do espírito empreendedor do passado. A vivência da história local deve envolver as novas gerações.

Vê-se que o poder público deve também ter o papel de articulador e não apenas de animador. À medida que a comunidade amadurecer e conseguir articular-se sozinha, a prefeitura voltará a ter o papel inicial de animação do processo de participação.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho foi desenvolvido procurando entender os fatores que podem influenciar a participação da comunidade no processo de desenvolvimento local. Para tanto, foram realizadas duas pesquisas: uma bibliográfica e uma de campo, esta no município catarinense de Rancho Queimado. Após expor os resultados da pesquisa de campo e dissertar sobre eles, a pesquisa foi submetida a uma análise, a qual permitiu chegar a algumas conclusões, aqui transformadas em sugestões.

5.1 CONCLUSÕES

O processo de desenvolvimento local deve ser realizado com a participação de todos os atores da sociedade. Mesmo que muitos políticos tentem burocratizar o processo participativo para continuar atendendo seus interesses particulares e colocar a culpa dos problemas sobre a sociedade, terão que mudar de postura.

O poder público já não é o único responsável pelas políticas de desenvolvimento. A sociedade também está sendo responsabilizada, já que é ela que escolhe os dirigentes políticos e sofre as conseqüências da postura administrativa dos governantes.

Para estimular a participação, é necessário orientar os investimentos públicos muito mais em relações humanas do que em obras físicas. Quando se fala em envolvimento comunitário, quer-se entender a consolidação de relacionamentos, sejam eles entre pessoas ou organizações. Estes investimentos darão sustentação à superação dos conflitos sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais que surgirão em decorrência das mudanças promovidas.

As comunidades de hoje são invadidas diariamente pela mídia, mostrando desordem e desunião entre pessoas, povos e nações. Entretanto, ela não fundamenta a história das nossas comunidades. As gerações passadas não podiam depender essencialmente do poder público para desbravar o País, e por isso formavam grupos de trabalho para implementar a infra-estrutura necessária à sua

sobrevivência com qualidade de vida. Apesar do conceito de qualidade de vida atualmente ser diferente, o importante é a felicidade do ser humano.

Assim, ao levantar os fatores que podem influenciar a participação da comunidade no processo de desenvolvimento local no município catarinense de Rancho Queimado, o trabalho atingiu seu objetivo principal. Ao se caracterizar estes fatores dentro de uma relação de causa e efeito e, posteriormente, ao se desenvolver uma análise crítica sobre como é o processo de participação realizado com base nos conselhos de direito, se estão atingindo os objetivos específicos, já que com isso o trabalho oferece uma base para a realização de estudos sobre os fatores e/ou problemas que dificultam a participação comunitária em outros municípios e também um subsídio aos administradores municipais para promoverem a gestão do processo participativo em suas municipalidades.

Este trabalho mostra quatro fatores principais que podem influenciar diretamente o processo de participação: o sistema de governança; o conhecimento da realidade; a identificação das vantagens da participação e a organização da comunidade. Mas, para se potencializar o envolvimento comunitário, tem-se que agir sobre mais de uma centena de fatores. Por este motivo verificou-se que existe muita dificuldade e resistência para promover o processo de desenvolvimento local participativo.

O poder de transformação está nas pessoas que compõem a comunidade. Para tanto, é necessário que ela se organize, reivindique seus direitos, conheça seus deveres e responsabilidades, defina prioridades e construa uma visão compartilhada de futuro. A sociedade não pode continuar apática relativamente às ações que vão ao encontro aos seus interesses, sendo necessário estabelecer espírito de união, luta e trabalho para conseguir promover o desenvolvimento que ela deseja em detrimento dos interesses particulares de alguns grupos. O progresso deve ser conquistado, não adianta ficar esperando acontecer. A comunidade que se mantiver desmobilizada estará sendo espectadora do desenvolvimento com base nos interesses de poucos e manterá a cultura assistencialista e centralizadora, na qual poucos detêm o poder e priorizam as ações conforme seus interesses.

O processo participativo, baseado nos conselhos de direito, está mantendo sempre as mesmas pessoas ou grupos no poder e colocando a culpa dos problemas na sociedade. A forma como o processo está sendo conduzido gera cada vez mais

uma setorização da sociedade, o que se contrapõe às necessidades de discutir o desenvolvimento dentro da abrangência holística. Esta é uma forma de diluir o poder da sociedade e apenas mudar o sistema atual para um que classificamos de “Burocracia Participativa”. A complementaridade entre as diversas áreas compreendidas no processo de desenvolvimento acaba sendo observada em segundo plano ou então é deixada de lado. Na medida em que o processo é conduzido sem gerar resultados, acarreta descrédito e desmobilização.

A capacidade de ação dos municípios só voltará a se estabelecer se todos os atores trabalharem em conjunto e complementarmente. Para isto é necessário que a sociedade e o poder público sejam parceiros ativos na promoção de ações que contribuam efetivamente para o desenvolvimento almejado pela maioria da comunidade. O poder público está perdendo, cada vez mais, sua capacidade de resolução dos problemas de forma individual.

Ao se estimular a participação, se estará modificando o comportamento das pessoas e potencializando a capacidade de ação para obter melhores resultados, maior eficiência gerencial e motivar os recursos humanos. Para isso, é necessário enfrentar os problemas e implementar as soluções. Entretanto, os resultados ocorrem quando:

- os município e os atores nele contidos têm clareza quanto a suas prioridades;
- se admita correr riscos de forma controlada e com motivação, vislumbrando os possíveis resultados;
- haja delegação de poder, com definição de responsabilidades, disponibilizando os recursos adequados e com um mínimo aceitável de controle.

Assim, ficou demonstrado que desenvolver um processo de desenvolvimento local de maneira participativa é algo complexo e difícil, porém pode trazer excelentes resultados. Para conseguir êxito é importante estimular os cidadãos a ter algumas virtudes, como o respeito ao próximo, saber ouvir, aceitar críticas, entender que em certos momentos existe a necessidade de ceder, ser paciente, pensar coletivamente,

doar-se como ser humano e muitas outras. Jamais existirá um método de envolvimento comunitário perfeito; o importante é que ele seja realizado com responsabilidade, buscando sempre a inclusão de mais atores, já que é normal existirem conflitos e resistências. Muitos só participarão quando virem resultados, porém, não se pode esperar que eles aconteçam para dar início ao processo.

5.2 RECOMENDAÇÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Ainda existem diversas perguntas às quais esta pesquisa não respondeu, nem objetivou responder; porém, são de fundamental importância e poderiam resultar no desenvolvimento de outras dissertações ou teses:

Existem limites para a participação?

Quais são os limites da participação, se eles existirem?

Existe uma única forma ideal de participação?

Como deve ser estruturada a hierarquia em um processo participativo?

Quais as variáveis e suas escalas de importância no processo decisório estabelecido na comunidade?

Qual é realmente o papel de cada ator no processo de desenvolvimento?

Até onde as variáveis externas interferem no desenvolvimento?

Qual o peso dos recursos internos para a promoção do desenvolvimento?

Como estimular atores com objetivos e ideais distintos a se envolverem no processo de desenvolvimento de maneira que eles construam uma visão compartilhada de futuro?

Todas estas e muitas outras são questões que devem ser muito bem trabalhadas porque, ao se criar um fato dentro de uma realidade, se está mexendo com pessoas e estas, muitas vezes, depositam nos gestores destes processos esperança e confiança. Quando um processo destes fracassa, muitos sonhos fracassam junto.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADIZES, I.; **Gerenciando as mudanças:** o poder da confiança e do respeito mútuos na vida pessoal, familiar, nos negócios e na sociedade. 4. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

ADIZES, I.; **Os ciclos de vida das organizações:** Como e por que as empresas crescem e morrem e o que fazem a respeito. 4^a ed. São Paulo: Pioneira, 2001.

AGENDA 21, **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** 2^a. ed. Brasília: Senado Federal, 1997.

ALVA, E. N.; **Ecodesenho Urbano.** *In:* VIEIRA, P. F.; RIBEIRO, M. A.; FRANCO R. M.; CORDEIRO, R. C.; Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs. Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: APED, 1998. p. 205-216.

ALVES DA SILVA, R. M.; **Desenvolvimento Rural e Poder Local.** Natal: FETARN, junho de 1997.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F.; **O método nas Ciências Naturais e Sociais:** Pesquisa Quantitativa e Qualitativa. 2^a ed. São Paulo: Pioneira, 2001.

AUSTIN, J. E.; **Parcerias: Fundamentos e benefícios para o terceiro setor.** São Paulo: Futura, 2001.

ÁVILA, F. B. de; **Pequena Enciclopédia de Doutrina Social da Igreja.** São Paulo: Edições Loyola, 1991.

BANDEIRA, P.; **Participação, Articulação de Atores Social e Desenvolvimento Regional.** Texto para Discussão n. 630. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, fevereiro de 1999.

BASTOS, A. V. B.; **Cognição e Ação nas Organizações**. In: DAVEL, E.; VERGARA S. C.; *Gestão com Pessoas e Subjetividade*. São Paulo: Atlas, 2001, pp.79-114.

BERNARDES, C.; MARCONDES, R. C.; **Sociologia Aplicada à Administração**. 5^a ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BITTENCOURT, E.; **Pesquisa Consenso**. Uma proposta de definição participativa dos valores ambientais para o setor transportes. Tese de Mestrado em Engenharia Ambiental. Florianópolis: UFSC, março de 1998.

BOUDE, F.; JÄNICKE, M.; JÖRGENS, H.; JÖRGENSEN, K; NORDBECK, R.; **Governance for Development**: Five OECD cases studies. Paris: OECD, 2002.

BRANCO, J. de S. C.; DIRKSEN, V.; **De São Pedro de Alcântara para o Planalto Catarinense**. 131-145 pp. *In*: JOCHEN, T. V.; *São Pedro de Alcântara 1829-1999: Aspectos de sua história*. São Pedro de Alcântara: Coordenação dos Festejos, 1999.

BRÜGGMANN, F. M.; **Recursos naturais, com potencial turístico, para o desenvolvimento local sustentável do município de Rancho Queimado no Estado de Santa Catarina**. Dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFSC. Florianópolis: UFSC, 2001.

BUARQUE, S. C.; **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável**. 2^a ed. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 1999.

CAPODAGLI, B.; JACKSON L.; **O Estilo Disney**: Aplicando os Segredos da Disney em Sua Empresa. São Paulo: Makron Books, 2000.

CARVALHO FILHO, M. V. de; **Assessoria ao processo de desenvolvimento local.** (Versão Preliminar) Natal: Projeto de cooperação técnica - INCRA/IICA, abril de 1999.

CARVALHO, H. M. de; **Metodologia do Planejamento Municipal Participativo – Um Modelo Interativo.** Curitiba: IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 1997.

CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H.; **Redes de Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local:** Estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana. São Paulo: Ed. Atlas, 1999.

CASPAR, R.; FARRELL, G.; THIRION, S.; BORCHGRAVE C. DE; CAMPBELL M.; FAGGION, A.; GORGEU, Y.; KEANE, M.; LUKESCH, R.; MOSELEY, M.; RICCI, C.; CHAMPETIER Y.; JANOT, J.; CHARLIER, C.; **Organizar a parceria local.** In: OBSERVATÓRIO EUROPEU LEADER; "Inovação no meio rural" Caderno nº2 Observatório Europeu LEADER, 1997.

COELHO, F. D.; FONTES, A.; **As redes de desenvolvimento econômico local.** In: FÓRUM NACIONAL DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTADO; Caderno Temático. Brasília, 1998.

COMASSETTO, V.; **Conselhos Municipais e democracia participativa sob o contexto do desenvolvimento sustentável na concepção dos prefeitos municipais.** Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção. Florianópolis: UFSC, março de 2000.

CORNELY, S. A. Serviço Social: **Planejamento e Participação.** 2ª. ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

DeGEUS, A.; **Planning as Learning.** In: Harvard Business Review. Cambridge: Harvard University, março/abril de 1988, pp. 71-81.

DENARDI, R. A.; HENDERICKX, E. M. G.J., CASTILHOS, D. S. B. de; BIANCHINI, V.; **Fatores que afetam o desenvolvimento local em pequenos municípios do Estado do Paraná**, Curitiba: Emater, 2000.

DONIAK, F. A.; **Desenvolvimento rural**. Florianópolis: Diário Catarinense, 05/07/2001 p. 19.

DROWKIN, R.; **Direitos Fundamentais: A democracia e os direitos do homem**. In: DROWKIN, R; DUHAMEL, O. Democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FARIAS, V. F. de; **São Pedro de Alcântara no Final do Século XIX**. 79-85 pp. In: JOCHEN, T. V.; São Pedro de Alcântara 1829-1999: Aspectos de sua história. São Pedro de Alcântara: Coordenação dos Festejos, 1999.

FARRELL, G.; THIRION, S. SOTO, P.; DURIEUX, E.; FRANÇOIS, M.; **A competitividade territorial: Conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência. LEADER**. In: OBSERVATÓRIO EUROPEU LEADER; “Inovação em meio rural” Caderno n.º 6 - Fascículo 1 Observatório Europeu LEADER, dezembro de 1999.

FERRARI, A. T.; **Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

FITCM; **Manual de Derechos Humanos**. Lima: Peru: www.oit.org.pe/sindi/general/documentos/manualfitcm.html , 25/03/2002.

FLECK, L. F.; **Aprendendo a conhecer a realidade local e suas relações**. In: CONTAG; Programa de formação de lideranças e técnicos em desenvolvimento local sustentável. Módulo II. Brasília: Convênio MTb/Sefor/Codefat/Contag, setembro de 1998.

FURTADO, R.; FURTADO, E.; **A Intervenção participativa dos atores – INPA:** Uma metodologia de capacitação para o desenvolvimento local sustentável. Brasília: IICA, agosto de 2000.

GAMBETTA, D.; **Civismo e corrupção.** In: DROWKIN, R; DUHAMEL, O. Democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GILLARDOT, P.; **Géographie Rurale.** Paris: Ellipses, 1997.

GOMES, D. D.; **Fator K:** Conscientização & Comprometimento: Criando Qualidade no Ambiente Organizacional da Organização. São Paulo: Ed. Pioneira; Rio de Janeiro: GRIFO ENTERPRISES, 1994.

GRAZIANO DA SILVA, J.; **A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira.** 2ª. ed. Campinas: Instituto de Economia UNICAMP, 1999.

HILLMAN, A.; **Organização da Comunidade e Planejamento.** Rio de Janeiro: AGIR, 1956.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, **São Pedro de Alcântara.** www.ibge.net/cidadesat/default.php, 01/06/2002.

JARA, C. J.; **A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local:** Desafios de um Processo em Construção. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA): Recife: Secretaria do Planejamento do Estado de Pernambuco-SEPLAN, 1998.

JORDÁN, A.; ZPATA, T.; **Um Programa de Capacitação e Transferência de Metodologia para o Desenvolvimento Econômico Local.** Série de Cadernos Técnicos n. 2. Recife: Banco do Nordeste/PNUD, 1998.

KLAUSMEYER, A.; RAMALHO, L.; **Introdução a metodologias participativas**: Um guia prático. Recife: ABONG, 1995.

KLINK, J. J.; **A cidade-região**: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A.; **Fundamentos de metodologia científica**. 4^a ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001.

LASH, S.; URRY, J.; The End of **Organized Capitalism**. Oxford: Polity Press/Brasil Blackwell, 1987.

LEVY, EVELYN, **Democracia nas cidades globais**: um estudo sobre Londres e São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

LLORENS, F. A.; **Desenvolvimento econômico local**: Caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

MAGALHÃES, R. S.; **A estrutura e a ação sindical na região Sul**. *In*: Projeto CUT/CONTAG; Desenvolvimento e sindicalismo rural no Brasil. São Paulo: Piacere in arte, Agosto de 1998.

MAGALHÃES, R.; BITTENCOURT, G.; **Projeto alternativo de desenvolvimento rural**. *In*: CONTAG; Programa de Formação de Dirigentes e Técnicos em Desenvolvimento Local Sustentável com base na Agricultura Familiar. Brasília: MTb/Sefor/Codefat/Contag, setembro de 1997.

MAMMARELLA, R.; **Apontamentos sobre Qualidade da Urbanização: a Região Sul do País**. *In*: Revista Paranaense. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social: Curitiba, n.100, p. 59-70, jan/jun. 2001.

MILTZBERG, H.; **Criando organizações eficazes:** estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 1995.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; **Cidades Sustentáveis:** subsídios para a elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis: Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000.

MIRANDA, C.; GUIMARÃES NETO, L.; BUARQUE, S. C.; ARAÚJO, T. B. de; **Planejando o Desenvolvimento Sustentável:** A experiência recente do Nordeste do Brasil. Brasília: IICA, n.d.

NEVIS, E. C.; DiBELLA, A. J.; GOULD, J. M.; **Como entender Organizações como Sistemas de Aprendizagem?** In: KLEIN, D. A.; A gestão estratégica do capital intelectual: Recursos para a economia baseada em conhecimento. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed.; 1998.

OUR GLOBAL NEIGHBOURHOOD, **Rapport de la Commission Mondiale sur Gouvernance Globale**, 1998.

PEREIRA, V. S.; **In-Regio: Histórias do Desenvolvimento Regional.** Florianópolis: BRDE/FORUMCAT, 2001.

PIAZZA, W. F.; HÜBENER, L. M.; **Santa Catarina: História da Gente.** 3^a ed. Ver. e ampl., Florianópolis: Lunardelli, 1989.

PINHEIRO, S. L. G.; PEARSON, C. J.; CHAMALA, S.; **Enfoque sistêmico, participação e sustentabilidade na agricultura. I: Novos paradigmas para o desenvolvimento rural?** In: Revista Agropecuária Catarinense. Florianópolis: Epagri, v. 10, p. 18-22, março de 1997.

PINHO, D. B. **Sindicalismo e Cooperativismo**: Evolução doutrinária e problemas atuais. São Paulo: Instituto Cultural do Trabalho, 1964.

PROJETO ARIDAS; **Projeto de Desenvolvimento Municipal Sustentável**: (Bases Referenciais). Recife, dezembro de 1994.

PRONAF/SC; **O Pronaf e a agricultura familiar catarinense**. Alternativa Gráfica Ltda: Florianópolis, 2002.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**: Métodos e Técnicas. 3^a ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO + DEZ; **Joanesburgo 2002: Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. www.riomaisdez.com.br/riomaisdez.htm, 07/06/2002.

ROY, B.; **Multicriteria Methodology for Decission Aiding**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1996.

SACHS, I. **Conferência de Ignacy Sachs**. In: VIEIRA, P. F.; RIBEIRO, M. A.; FRANCO R. M.; CORDEIRO, R. C.; Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs. Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: APED, 1998. p. 33-43.

SACHS, I. **Do Crescimento Econômico ao Ecodesenvolvimento**. In: VIEIRA, P. F.; RIBEIRO, M. A.; FRANCO R. M.; CORDEIRO, R. C.; Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs. Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: APED, 1998. pp. 161-163.

SANTOS, M.; **A metrópole: modernização, involução e segmentação**. In: VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. Reestruturação urbana: tendências e desafios. São Paulo: Nobel, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro, 1990. pp. 183-191.

SANTOS, M.; SILVEIRA M. L.; **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SARNEY FILHO *In*. MMA; **Cidades Sustentáveis**, Brasília: MMA, 2000

SHAW, R. B.; **A Capacidade de Agir**: Criação de um Contexto para a Delegação de Poder *In*: NADLER D. A.; GERSTEIN, M. S.; SHAW, R..; *Arquitetura Organizacional: A chave para mudança empresarial*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SHAW, R. B.; PERKINS, D. N. T.; **Ensinar às Organizações a Aprender**: O Poder dos Fracassos Produtivos. *In*: NADLER D. A.; GERSTEIN, M. S.; SHAW, R..; *Arquitetura Organizacional: A chave para mudança empresarial*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SILVA, A. P. da; VENTURIM, J. B; PEREIRA, J. C.; FARIAS, J. G.; MACHADO, M.; VILLANUEVA, R. E.; MAESTRELLI, S. R.; Capítulo VI: **Agroindústria**. *In*: DISCIPLINA ENS 3101 – AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS; *Utopia em tempo real*. Florianópolis: Ufsc: Trabalho de conclusão da disciplina, abril de 1998.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M.; **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 3^a ed. UFSC: Florianópolis, 2001.

SILVA, J. C. M. da; **Políticas Participativas**. *In*: INSTITUTO CEPA/SC; *Informe Conjuntural*. Ano XX, nº 870. Florianópolis: Instituto Cepa/SC, 29/05/2002.

SILVA, R. M. A. da; **Desenvolvimento rural e poder local**. Natal: UFRN, 1997.

SOUTO-MAIOR, J.; **Planejamento Estratégico e Participativo para o Desenvolvimento Sustentável do Município de Rancho Queimado** - Santa Catarina. Florianópolis e Rancho Queimado: UFSC, agosto de 1994.

SOUZA, M. L. de; **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 3^a ed. São Paulo: Cortez, 1991.

VARASCHIN, V. M.; **A construção de uma comunidade: vamos pensar um pouco!** In: INSTITUTO CEPA/SC; Informe Conjuntural. Ano XX, nº 878. Florianópolis: Instituto Cepa/SC, 26/07/2002.

VEIGA, J. E. da; **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), agosto de 2001.

VIEIRA, P. F.; RIBEIRO, M. A.; FRANCO R. M.; CORDEIRO, R. C.; **Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil**: a contribuição de Ignacy Sachs. Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: APED, 1998.

7 APÊNDICE A

Roteiro da Pesquisa de Campo, característica fora de padrão, mas focalizada.

Entrevista em Rancho Queimado

Entrevistado: _____

Profissão: _____

Classificação (técnico, liderança, prefeito, etc.): _____

<ul style="list-style-type: none"> Você conhece a situação socioeconômica do município? <p>() Sim () Não</p>		
<ul style="list-style-type: none"> Você conhece o processo de administração da prefeitura? <p>() Sim - Como é o estilo de governança? () Não - Por quê?</p>		
RESPOSTA:		
<ul style="list-style-type: none"> Existe um processo de participação comunitária no processo de desenvolvimento do município? <p>() Existe () Não sei () Não existe</p>		
<p>Você participa? () Sim</p> <p>() Não</p> <p>Por que?</p>	<p>Por que você não sabe?</p>	<p>Por quê?</p>
RESPOSTA:		

PARA OS QUE PARTICIPAM

<ul style="list-style-type: none"> Você conhece a sua missão ou sua função no processo de desenvolvimento? 	
() Sim - Qual é a sua missão?	() Não - Por quê?
RESPOSTA:	
<ul style="list-style-type: none"> Participam das discussões do processo de desenvolvimento do município todos os atores que deveriam participar? 	
() Sim () Não - Quem não participa e deveria participar?	
<ul style="list-style-type: none"> - Por que estes atores não participam? 	
<ul style="list-style-type: none"> De que forma os atores envolvidos no processo participam? 	
<ul style="list-style-type: none"> Como você observa a atuação do poder público no que se refere a abertura à participação da comunidade nas decisões e projetos que vão contribuir para o desenvolvimento do município? E a atuação das outras organizações, como sindicatos e associações? 	
<ul style="list-style-type: none"> A prefeitura procura envolver a comunidade nas decisões sobre as políticas de desenvolvimento? 	
() Sim - De que forma?	() Não - Por quê?
RESPOSTA:	
<ul style="list-style-type: none"> Quais os problemas e/ou causas que dificultam a participação da comunidade? 	
<ul style="list-style-type: none"> Quais os benefícios que o processo de participação trouxe para você? 	
<ul style="list-style-type: none"> Que benefícios o processo de participação trouxe para o município? 	
<ul style="list-style-type: none"> Quais as suas contribuições o para o processo de desenvolvimento do município? 	